

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2009/2010



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

**PROSPECTIVA ESTRATÉGICA MILITAR: ORGANIZAÇÃO E
IMPLICAÇÕES PARA OS PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO
ORGANIZACIONAL, PLANEAMENTO DE FORÇAS E ATRIBUIÇÃO DE
RECURSOS ASSOCIADOS**

RUI JORGE GREGÓRIO GOMES

Coronel Engenheiro Aeronáutico



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**PROSPECTIVA ESTRATÉGICA MILITAR:
ORGANIZAÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA OS
PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO
ORGANIZACIONAL, PLANEAMENTO DE FORÇAS
E ATRIBUIÇÃO DE RECURSOS ASSOCIADOS**

Rui Jorge Gregório Gomes
Coronel Engenheiro Aeronáutico

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa, 2010



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**PROSPECTIVA ESTRATÉGICA MILITAR:
ORGANIZAÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA OS
PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO
ORGANIZACIONAL, PLANEAMENTO DE FORÇAS
E ATRIBUIÇÃO DE RECURSOS ASSOCIADOS**

Rui Jorge Gregório Gomes

Coronel Engenheiro Aeronáutico

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: **Coronel Engenheiro Aeronáutico Pedro Miguel de Palhares
Veloso da Silva**

Lisboa, 2010



ÍNDICE

1. Introdução	1
a. Introdução ao tema e importância do estudo	1
b. Objecto de estudo e delimitação do tema. Objectivos de investigação.....	4
c. Metodologia: questão central e questões derivadas	4
d. Estrutura e conteúdo	6
2. Principais Factores no planeamento estratégico Militar.....	6
a. Contexto Internacional.....	6
b. Meios	11
c. Planeamento Estratégico e Organização.....	12
d. Síntese.....	15
3. Prospectiva e Planeamento	16
a. Prospectiva e Planeamento de Longo Prazo	16
b. Relação Prospectiva, Estratégia e Planeamento.....	20
c. Prospectiva e Planeamento Longo Prazo na NATO	21
d. Prospectiva e Planeamento Longo Prazo na <i>European Defence Agency</i> (EDA). 26	
e. Vários Países	27
(1) FRANÇA.....	27
(2) Espanha.....	28
(3) Holanda	30
(4) Outros países	30
f. Síntese.....	31
4. Prospectiva e Organização.....	31
a. Prospectiva e <i>Long Term Planning</i>	31
b. Modelo de Melhores Práticas.....	36
c. Organização e Implementação.....	37
d. Possibilidade de Implementação.....	39
e. Síntese.....	41
5. Conclusões e Recomendações	41
BIBLIOGRAFIA	43
Livros	43
Revistas, Artigos, Conferências, Intervenções	43
Legislação e Documentos Oficiais	46



Sites na Internet	46
Entrevistas e contactos pessoais.....	47

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I Autores e escolas de planeamento a longo prazo
Figura II- Dimensões possíveis do futuro da NATO
Figura III - Planeamento estratégico, ou de longo prazo, no seu contexto
Figura IV – Modelo de Melhores Práticas

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA I - Relação e diferenças Prospectiva e Previsão
Tabela II - Futuros NATO e Parâmetros
Tabela III - Futuros NATO e Ambientes de Segurança (FSE)

ÍNDICE DE APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Glossário de Conceitos
APÊNDICE 2 – Matriz Conceptual do TII
APÊNDICE 3 – Prospectiva, Previsão e Visões do Futuro
APÊNDICE 4 – Implementação de estrutura para prospectiva no <i>Centro Superior de Estudos de la Defesa Nacional-</i> (CESEDEN)

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO A – Processo de definição dos <i>Long Term Requirements</i> e cenários
ANEXO B – Projecto <i>Multiple Futures</i> da NATO (2006)
ANEXO C – Projecto <i>Multiple Futures</i> da NATO - Recomendações
ANEXO D – Plano de Trabalho estudo FFAA Holanda 2020



RESUMO

Decorrente das leis estruturantes da Defesa Nacional e das Forças Armadas incumbe, a estas, executar um leque alargado de missões, pelo que se torna necessário dotá-las das capacidades necessárias para as desempenharem de forma cabal. Compete ao CEMGFA planejar, dirigir e controlar a execução da estratégia da defesa militar em que assume papel importante o de elaborar o projecto de objectivos de força nacionais, o seu planeamento, e a coordenação da atribuição de recursos associados.

A situação geoestratégica internacional tem sofrido mudanças significativas ao longo das últimas duas décadas, que despoletaram necessariamente processos de mudanças a todos os níveis, e é nesta óptica que a prospectiva toma relevância. Sendo uma metodologia que pretende olhar para os cenários possíveis a longo prazo, o seu uso é utilizado na tomada de decisões em várias áreas de actividade. Permite não só apontar para as necessidades e meios como para “dar alerta” para desvios a cenários previamente expectáveis e cuja alteração pode, ou deve, induzir alterações a decisões ou modalidades de acção já implementadas ou existentes.

Este estudo, utilizando a metodologia hipotético-dedutiva, inicia-se com a apresentação dos principais factores que influenciam a estratégia militar, tanto em termos de enquadramento internacional e as áreas de interesse de Portugal, como o contexto internacional em que se desenvolvem, é feita uma breve abordagem quanto à importância dos meios, e em seguida é referida a estrutura actualmente prevista com envolvimento no planeamento estratégico, organização e relações, salientando-se a DIPLAEM que tem atribuída na legislação a função de desenvolver a prospectiva estratégica militar.

Depois é efectuada uma análise à metodologia prospectiva, seu desenvolvimento histórico, funcionamento e adequação bem como às necessidades de organização que a sua implementação possa requerer ou faz apelo. Segue-se uma análise a algumas soluções adoptadas ou avaliadas pela NATO, pela EDA, e por alguns países como a França, a Espanha e a Holanda, na abordagem a este assunto.

Por fim é apresentada uma proposta de funcionamento e implementação da metodologia a seguir, bem como das bases para organização e seu funcionamento, de forma a desenvolver a análise prospectiva no apoio e fundamentação à tomada de decisões estratégicas quanto a capacidades militares.



ABSTRACT

According to the main laws on the National Defence and the Armed Forces, these have the commitment of executing a broad range of missions, and thus it is necessary to provide them the necessary capabilities so they can perform their mission. The Joint Chief of Staff has the responsibility to plan, direct and control the execution of the military defence at the strategic level, where the national forces goal document the is an important reference, with the planning and coordination of the necessary resource allocation.

The international strategic situation has seen significant changes through the last two decades, that triggered the transformation processes at all levels, and this is where prospective takes an important role. This is a methodology that looks into possible long term future scenarios and it has been used as a support of the decision process at different areas of activity. It allows not only to point to the needs and means but also to signal changes to the previously expected scenarios, and thus to the changes on decisions or courses of action already implemented.

This study, making use of the deductive methodology, starts with the main factors that influence the military strategy, both in terms of the international situation and the areas of interest to Portugal and the international context where they take place. It addresses a brief reference to the importance of the material means necessary to provide capabilities, followed by the description of the current structure involved in the strategic planning, its organization and relationships, where the planning division (DIPLAEM) has the responsibility to conduct the prospective military strategy.

An analysis of the prospective methodology is then conducted, its historic development, structuring and adequacy to the organization, as well as the requirements to implement in an organization. It is followed by an analysis to some solutions already implemented or evaluated on this area in NATO, EDA, and some countries such as France, Spain and the Netherlands.

In the final part, a proposal for the implementation of the methodology is presented, with the basis for an organizational structure and its working relations, in order to develop and proceed with the prospective analysis in support of the necessary strategic decisions related with the military capabilities.



PALAVRAS – CHAVE

Prospectiva; planeamento longo prazo; Forças Armadas; Capacidades; Ministério da Defesa Nacional; EMGFA.



LISTA DE ABREVIATURAS

AAP	Allied Administrative Publication
ACO	Allied Command Operations
ACT	<i>Allied Command Transformation</i>
AED/ EDA	Agência Europeia de Defesa <i>European Defense Agency</i>
AJP	<i>Allied Joint Publication</i>
AP	<i>Allied Publication</i>
CDP	<i>Capability Development Plan</i>
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEM dos Ramos	Chefes de Estado-Maior dos Ramos (Marinha, Exército e Força Aérea)
CEMA	<i>Chef d'État Major General</i>
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
DAS	<i>Délégation aux Affaires Stratégiques</i>
DGAED	Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa
DGAIED	Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa
DGPDN	Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional
DGPRM	Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
DL	Decreto-Lei
EDA	<i>European Defence agency</i>
EMA	Estado -Maior da Armada
EMA	<i>État Major des Armées</i>
EMC	Estado-Maior Conjunto
EME	Estado -Maior do Exército
EMFA	Estado -Maior da Força Aérea
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FSE	<i>Future Security Environments</i>
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares



<i>JP</i>	<i>Joint Publication</i>
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPIEM	Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
<i>LRT</i>	<i>Long Term Requirements</i>
LTV	<i>Long-Term Vision</i>
MC	<i>Military Committee (Comité Militar da OTAN)</i>
MDN	Ministério da Defesa Nacional
<i>MFP</i>	<i>Multiple Futures Project MFP</i>
<i>NATO</i>	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
<i>PP30</i>	<i>Plan Prospective a 30 ans</i>
RTO	Research and Technology Organization
SAS	<i>Studies, Analysis and Simulation Panel</i>
SFN-COP	Sistema de Forças Nacional – Componente Operacional
SG	Secretaria-Geral
SUBCEMFA	Subchefe do Estado -Maior da Força Aérea
UE	União Europeia
VCEMFA	Vice Chefe do Estado -Maior da Força Aérea



1. Introdução

a. Introdução ao tema e importância do estudo

Decorrente das leis estruturantes da Defesa Nacional e das Forças Armadas incumbe a estas executar um leque alargado de missões pelo que se torna necessário dotá-las das capacidades necessárias para desempenharem essas missões de forma cabal. Compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) planear, dirigir e controlar a execução da estratégia da defesa militar em que assume papel importante o projecto de objectivos de força nacionais, o seu planeamento e a coordenação da atribuição de recursos associados.

Dada a natureza multi-componentes das capacidades militares são necessários tempo e recursos significativos para a edificação dessas capacidades de forma a estarem disponíveis quando necessárias.

A recente Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas define as competências do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), reponsabilizando-o em permanência perante o Governo, pela capacidade de resposta militar das Forças Armadas, nomeadamente pela prontidão, emprego e sustentação da Componente Operacional do Sistema de Forças. Explicita a seguir as competências sendo a primeira a de planear, dirigir e controlar a execução da estratégia da defesa militar, bem como, entre outras, o desenvolvimento da prospectiva estratégica militar, nomeadamente no âmbito dos processos de transformação.

Esta transformação corresponde a mudanças que se revelem necessárias na estrutura e funcionamento das Forças Armadas de forma a poder corresponder da melhor forma ao desempenho adequada das missões que lhe estão atribuídas.

Ainda, e no âmbito do planeamento de forças, cabe-lhe avaliar a situação militar, emitir a directiva de planeamento de forças, avaliar a adequabilidade militar das propostas de força, elaborar o projecto de propostas de forças nacionais, proceder à respectiva análise de risco e elaborar o projecto de objectivos de força nacionais, planeamento de forças e coordenação da atribuição de recursos associados.

A situação geoestratégica internacional tem sofrido mudanças significativas ao longo das últimas duas décadas, que despoletaram necessariamente processos de mudanças a todos os níveis.



Esta situação é ainda mais relevante quando os cenários de actuação hoje ou potencial actuação no futuro mudam rapidamente e portanto é necessário dispor de meios adequados para intervenção quando e se necessário.

Em termos de planeamento militar Portugal tem de assegurar as capacidades que garantam a sua independência e soberania, em termos de segurança e defesa, tendo também em conta as responsabilidades que resultam do facto de ser membro de várias Organizações internacionais de Segurança e Defesa para as quais deve dar o seu contributo e participar nas acções ou intervenções que se entendam necessárias. Estas linhas de orientação traduzem-se no Conceito Estratégico Militar (CEM) que enquadra o planeamento a longo prazo das capacidades militares. No que se refere à obtenção dos meios materiais adequados as Leis de Programação Militar e a Lei de Programação de Infraestruturas Militares definem o calendário e os montantes previstos.

As mudanças no cenário internacional requerem capacidade de adaptação e flexibilidade face aos cenários sempre em mutação, razão pela qual a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) despoletou a revisão do seu Conceito Estratégico, processo iniciado recentemente e que se prevê concluído durante o ano de 2010.

Em consequência destas mudanças também as Forças Armadas necessitam de se adaptar de forma a disporem das capacidades adequadas às novas realidades através de processos de transformação o que origina a necessidade de reequipamento.

Essas capacidades militares incluem os meios materiais, os sistemas de armas, que devem ser adequados às situações. Estes meios são cada vez mais sofisticados e exigem meios financeiros significativos tanto para aquisição como para a sua sustentação. Mas por outro lado os meios financeiros são limitados e não se antevê que esta situação seja alterada.

Nesta conjuntura de mudança constante existe a necessidade de diminuir o risco de que as decisões que são tomadas hoje, quanto a estrutura e capacidades militares não venham a hipotecar o futuro ou, de outra forma, que permitam ter capacidade de resposta a possíveis ameaças, mesmo para as que no presente podem não estar bem definidas.

È nesta óptica que a prospectiva toma relevância. Sendo uma metodologia que recorre, entre outras técnicas, à do desenho de cenários a longo prazo, o seu uso pode contribuir de forma relevante tanto para apoiar decisões quanto à organização do sistema de forças à aquisição /modificação de meios, como para “dar alerta” para desvios a



cenários previamente expectáveis e cuja alteração pode, ou deve, induzir alterações a decisões ou modalidades de acção já implementadas ou existentes.

A prospectiva estratégica é uma abordagem pluridisciplinar que pretende explorar os futuros possíveis, a médio e longo prazo, fazendo um exercício de antecipação, e assim examinar quais as estratégias que podem ser adoptadas para ser encontrada resposta adequada a esses futuros possíveis. A utilização desta abordagem tem sido aplicada a variados campos da actividade em que a incerteza existe, para antecipar ou preparar linhas de acção.

A sua aplicação ao campo militar parece assim ter toda a utilidade face, por um lado, à diversidade de missões atribuídas, e consequentes capacidades necessárias, e por outro à velocidade com que as mudanças se dão e à incerteza existente quanto aos futuros possíveis. Desta forma, e ao nível estratégico, permite orientar a acção do presente à luz dos futuros possíveis e desejáveis tendo em conta, ou procurando, obter capacidades adequadas com o melhor uso dos recursos disponíveis. Salienta-se que é assumido que os cenários futuros possíveis podem e vão mudando pelo que existe a necessidade da análise constante e eventual adequação aos cenários ou a criação de novos cenários.

A utilização da prospectiva reconhece que o futuro não se adivinha, isto é, que à semelhança de outras metodologias não é possível predizer o futuro de forma rigorosa. O que pretende é descortinar as suas tendências pesadas, as que não mudam facilmente com a variação da conjuntura, ou as emergentes, aquelas que se percebe que podem vir a influenciar a situação global, bem como perceber quem são os seus actores, e procurar desenhar quais são os futuros possíveis que daí poderão surgir. Toma em conta que a escolha do caminho possível entre vários envolve o seu risco, mas que é cada vez mais necessário tomar decisões num ambiente de incerteza. Com outra forma de actuar pode-se cair na situação de gerir as urgências, deixando de existir margem de manobra para construir o futuro que se deseja.

Distingue-se da previsão (*forecasting*) porque nesta é utilizada sobretudo a extrapolação. Em termos simples, esta considera que as mesmas coisas mudarão sempre da mesma maneira e no mesmo sentido, segundo leis mais ou menos imutáveis. A prospectiva entende que pode haver fenómenos de descontinuidade e de rupturas, por ambiente externo ou por acção anterior. Não utiliza a extrapolação com base em tendências do passado, pelo que é necessário avaliar futuros contrastados. Enquanto a previsão utiliza modelos econométricos, a prospectiva utiliza a metodologia dos cenários. Estes cenários



são avaliados em termos de probabilidade de ocorrer, de risco, e dos caminhos a seguir e assim permite apoiar a decisão sempre tendo em linha de conta a projecção no futuro.

Daqui decorre o valor da prospectiva como metodologia de análise e planeamento. Em consequência a implementação sistemática desta metodologia faz com que o tema proposto “*Prospectiva estratégica militar: organização e implicações para os processos de transformação organizacional, planeamento de forças e atribuição de recursos associados*” se torne da maior relevância e actualidade.

b. Objecto de estudo e delimitação do tema. Objectivos de investigação

Este estudo centra-se na utilização da prospectiva estratégica militar como ferramenta utilizada no apoio à decisão quanto à modificação da estrutura das Forças Armadas bem como na definição de estratégias para a obtenção das capacidades militares que permitam o melhor cumprimento das suas missões.

É feita uma análise à prospectiva, às suas ideias e conceitos principais e, quando adequado, a distinção ou diferenças em relação a outras possíveis vias de apoio à decisão estratégica.

Esta análise é feita tendo como foco a sua utilização na definição do planeamento estratégico militar ao nível da área de responsabilidade do CEMGFA.

Tem como principais balizas a sua aplicação aos processos de transformação e de planeamento de forças nas Forças Armadas.

Neste trabalho procuram-se atingir os seguintes grandes objectivos:

- Identificar os principais factores internos e externos que contribuem ou influenciam a definição de um planeamento estratégico militar a definir pelo CEMGFA;
- Analisar o que existe como estrutura a funcionar no Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) com actuação na área da prospectiva e planeamento;
- Analisar como noutras organizações congéneres militares de outros países é utilizada a prospectiva e a organização para o planeamento;
- Concluir com proposta de eventual estrutura e implementação de análise prospectiva nos processos de decisão e planeamento.

c. Metodologia: questão central e questões derivadas

A metodologia seguida neste trabalho de investigação incluiu a pesquisa bibliográfica sobre o tema e a realização de entrevistas exploratórias, após o que, tendo estabelecido a questão central, as questões derivadas e as respectivas hipóteses, se passa à verificação destas através do método dedutivo. Este processo é sustentado na pesquisa



documental e em entrevistas a entidades envolvidas no planeamento de forças,

Depois de definidas a questão central, as questões derivadas e as hipóteses, a investigação iniciar-se-á pelo enquadramento e análise da prospectiva e do planeamento a longo prazo, quais os mecanismos que hoje são utilizados e como a mesma questão é vista em outras organizações militares e civis, para o contraponto.

As decisões tomadas em sede de Programas de investimento e reequipamento tornam-se então importantes porque condicionam de forma profunda e até, por vezes, prolongada dos meios disponíveis e portanto as capacidades de intervenção militar .

Importa por isso que as decisões sejam o melhor informadas possíveis de forma a que seja possível disponibilizar as melhores capacidades, face aos recursos disponibilizados ou, visto de outra forma, minimizar o risco de não dispor dos meios apropriados quando se alteram, ou surgem, novos ambientes ou ameaças em que seja identificada a necessidade de respostas militares.

Deste enquadramento geral, e tendo em atenção os objectivos acima enunciados, para nortear esta investigação define-se a seguinte questão central (QC):

“Qual a organização e metodologia a adoptar para que a análise prospectiva possa contribuir para os processos de transformação organizacional e o planeamento de forças ?”

Decorrente desta questão principal, levantam-se as seguintes questões derivadas:

QD1 *Quais os factores que influenciam o planeamento estratégico militar e a adequada disponibilidade de meios quando necessários, face à velocidade de mudanças verificada ?*

QD2 *Qual a utilidade da análise prospectiva, quais as suas vantagens e como pode ser utilizada ?*

QD3 *Qual a estrutura e metodologia a implementar que permitam fazer prospectiva estratégica militar no apoio às decisões/propostas do CEMGFA ?*

Para dar resposta à questão central e às questões derivadas estabelecem-se as seguintes hipóteses:

HIP1 *A estratégia militar nacional é influenciada por factores externos e necessita de definir e adequar a estrutura e obter os meios adequados para cumprir as missões de forma adequada.*

HIP2 *A metodologia prospectiva permite adequada análise para apoiar as decisões de planeamento estratégico a longo prazo quanto a organização e meios*



necessários.

HIP3 *A implementação de uma estrutura de funcionamento conjunta e contínua, e a adopção da metodologia prospectiva permitem acompanhar em permanência as alterações estratégicas e as transformações que vão ocorrendo e preparar/fazer propostas de meios em consonância.*

d. Estrutura e conteúdo

Estruturou-se o presente estudo em cinco partes.

Após a introdução, apresenta-se, na segunda parte, os principais factores que influenciam a estratégia militar. Assim, será referido o enquadramento internacional e as áreas de interesse de Portugal, qual o contexto internacional em que se desenvolvem, uma breve abordagem quanto à importância dos meios, e em seguida é abordada a estrutura actualmente prevista com envolvimento no planeamento estratégico, organização e relações.

Depois é efectuada uma análise à metodologia prospectiva, seu funcionamento e adequação bem como às necessidades de organização que a sua implementação possa requerer/ faz apelo. Segue-se uma análise a algumas soluções adoptadas ou avaliadas pela NATO, pela EDA, e por alguns países para a abordagem a este assunto.

Depois é apresentada uma proposta de metodologia a seguir, bem como das bases, para organização e seu funcionamento, necessárias à implementação de uma análise prospectiva de forma a que seja possível dar o melhor contributo na tomada de decisões estratégicas quanto a capacidades militares disponíveis.

Seguem-se as conclusões e recomendações, que ao observarem as questões derivadas e validarem as hipóteses propostas, darão resposta à questão central.

2. Principais Factores no planeamento estratégico Militar

a. Contexto Internacional.

O contexto internacional tem vindo a mudar depois da queda do Muro de Berlim e da implosão da União Soviética, que colocou um fim à lógica de confrontação Leste-Oeste, tendo-se assistido desde essa altura ao surgimento de uma variedade de situações no âmbito da Segurança e Defesa que relevam a necessidade de reposta adequada e apropriada pelas Forças Armadas (FFAA). Como texto enquadrador o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003 salienta as variações significativas havidas e define e enquadra as missões e objectivos das Forças Armadas (CEDN, 2003).



É aí mencionado que, se por um lado terminou o antagonismo Leste-Oeste e a sua lógica de confrontação entre blocos, por outro, surgiram novos e importantes fenómenos como a grande facilidade e circulação de informação que generaliza o fenómeno da globalização, com papel fundamental nas mudanças, com as consequentes novas oportunidades na cooperação internacional, no relacionamento mais generalizado e distendido entre países, instituições e organizações internacionais.

Em contraponto vieram também exigir melhor capacidade dos países e organizações internacionais que se adaptaram e adequaram o seu comportamento e as suas estruturas a uma nova realidade, o que introduziu factores de instabilidade e de imprevisibilidade no seu seio. Verifica-se que os actores internacionais têm procurado adaptar-se aos novos cenários, encontrando formas de responder a um ambiente de ameaças e riscos de concretização imprevisível e de carácter multifacetado e transnacional. Em consequência, e embora este novo ambiente estratégico tenha atenuado as ameaças tradicionais de cariz militar, fez surgir outros factores de instabilidade traduzidos em novos riscos e potenciais ameaças, ilustrados pelos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001.

Acontecimentos deste tipo alteraram profundamente a agenda político-estratégica internacional, criando novos desafios no âmbito da segurança e defesa e introduziram um novo aspecto qualitativo de «ameaça», na cena internacional, tornando ainda mais difusa a fronteira entre esta e a caracterização de «riscos multifacetados e multidimensionais». Com este tipo de acção, o terrorismo transnacional parece assumir uma possibilidade de actuação à escala global, conjugando a violência tradicional, com variadas outras formas, ao criar situações de combate assimétrico por actores não tradicionais, onde se insere o terrorismo transnacional, e configuram a possibilidade de eclosão de elevados níveis de destruição humanos e materiais. As consequências de tais acções nas economias, na segurança e na estabilidade internacionais vão para além da capacidade de resposta individualizada dos Estados e interrelacionam os conceitos de segurança interna e externa e os objectivos que estes prefiguram. Assim, o terrorismo transnacional apresenta-se, como uma ameaça externa, e que se concretizado, a prevenção à sua escalada e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas. Torna-se então necessário não de dispor de possibilidade de dar resposta a ameaças tradicionais mas também a criar capacidades que permitam dar resposta ao fenómeno do terrorismo, bem como à proliferação de armas de destruição maciça e à possibilidade de acidentes nucleares, radiológicos e outros.



Dada a variedade e complexidade destes fenómenos tem vindo a impor-se uma ideia de segurança cooperativa, com reflexos no desenvolvimento das organizações internacionais. Das principais, mas não ficando restritas a estas, é o caso da Organização das Nações Unidas (ONU), não só para a segurança mas também para as acções de carácter humanitário e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/ *NATO*) que teve de se adaptar com um novo conceito estratégico, em que a aliança assume as tarefas tradicionais de defesa colectiva dos seus membros e as inerentes operações do artigo 5.

Para além disto, também a União Europeia (UE) procura articular com a NATO, organização que permanece como referência estruturante para a segurança e defesa, estabelecendo mecanismos colectivos que evitem duplicações desnecessárias, permitam ganhos de eficácia e reforcem os laços transatlânticos.

Ao nível nacional reconhecem-se também vários vectores importantes. No essencial, enumeram-se, para além de outros, o terrorismo internacional, a dificuldade em prever a concretização das chamadas «novas ameaças», a manutenção ou emergência de novos tipos de conflito, a crescente das armas de destruição maciça variadas, bem como a sua acessibilidade a organizações não estaduais. Identificam-se então as capacidades que sejam relevantes para as quais Portugal deverá estar preparado para dissuadir, como seja qualquer agressão armada ao seu território, à sua população, às suas Forças Armadas ou ao seu património, em qualquer situação. Deverá ter capacidade dissuasora, no quadro do sistema de alianças a que pertence, para desencorajar as agressões ou restabelecer a paz, em condições satisfatórias para o interesse nacional, bem como disponibilizar a estrutura militar de defesa como um dos meios através dos quais o Estado pode revelar a vontade colectiva de soberania e facilitar a gestão, resolução ou negociação de conflitos e ter também capacidade para participar na segurança interna, nos termos da lei.

O CEDN reconhece o papel importante que as Forças Armadas têm dado e continuarão a dar num contributo fundamental para as operações humanitárias e missões de apoio à paz favoráveis à segurança e estabilidade globais e regionais, referindo que o sistema de segurança e defesa de Portugal tem como eixo estruturante a Aliança Atlântica. Neste quadro, e para poder participar de pleno direito com uma posição activa neste espaço, há implicações que é preciso ter em conta. São, entre outras, um esforço de modernização e adaptação das Forças Armadas e dos seus equipamentos, a dimensão cooperativa da política de defesa, a defesa da posição nacional do flanco sul da Aliança, bem como o dever de acompanhar os aliados perante os novos desafios na óptica de maior



actuação conjunta no plano nacional e segundo uma perspectiva estratégica de participação no quadro da Aliança.

Define as missões principais das Forças Armadas, tendo em conta os espaços estratégicos de interesse nacional, bem como para fazer face às ameaças relevantes e cumprir obrigações no quadro das organizações internacionais a que Portugal pertence. São então, de forma breve, o garante da defesa militar do País, da concretização dos objectivos do Estado e da satisfação dos seus compromissos internacionais, da realização de missões de interesse público, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, tendo em conta ainda a consciência permanente entre os cidadãos dos valores e problemas de segurança e defesa, nos seus âmbitos conceptual, estratégico, operacional e tático.

Enumera as capacidades necessárias para o desempenho das missões das Forças Armadas. Estas são, de forma resumida, a capacidade dissuasora para desencorajar ameaças, para repor o controlo do território, e a autoridade do Estado em caso de agressão; de resposta rápida, para actuação em qualquer parte do território nacional e, justificando-se, além-fronteiras; capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, incluindo a dos espaços aéreo e marítimo nacionais; de protecção e evacuação de cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise; para, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas e para, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça; para nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de vários tipos de crime organizado transnacional, e para ainda participar na prevenção e combate contra as ameaças ao ecossistema ou a participação em missões de paz e humanitárias (CEDN, 2003)

Ao abordar de forma geral os meios necessários e as políticas estruturantes para as FFAA indica que estas devem dispor de uma organização flexível e modular adequada aos modernos requisitos de empenhamento operacional, conjunto e combinado, privilegiando a interoperabilidade dos meios e, desejavelmente, com capacidades crescentes de projecção e sustentação, protecção de forças e infra-estruturas, comando, controlo, comunicações e informações, referindo ainda que os programas de desenvolvimento destas capacidades devem, preferencialmente, estar coordenados com os da NATO e da União Europeia. Refere também que o Estado de direito democrático deve contar com sistema de



informações adequado, bem como promover a adopção de políticas que contribuam para o prestígio da instituição militar. (CEDN, 2003)

A importância e envolvimento em termos da política externa Portuguesa é reafirmada também na “Estratégia de Segurança e Defesa” de Agosto de 2009. Nela se reafirma a importância das várias organizações de que Portugal faz parte. Assim é referido que uma acção central da política externa portuguesa é a participação nacional em operações de paz das Nações Unidas (ONU), sendo também referido o papel e importância da NATO, como um “elemento imprescindível e único na ordenação internacional da segurança e defesa”, pelo que Portugal vai continuar a participar nas suas missões e objectivos como forma de também contribuir para a afirmação do país.

Quanto à União Europeia reconhece que a segurança e a prosperidade da UE dependem cada vez mais de um sistema multilateral efectivo pelo que, no âmbito da Política Europeia de Segurança e defesa (PESD), o país participa e vai continuar a participar e integrar as suas várias actividades. Relacionando estas duas importantes organizações indica que é importante a definição das formas de relacionamento e cooperação com a NATO, como no caso das cooperações reforçadas e principalmente nas cooperações estruturadas permanentes. São ainda referidas a importância da cooperação e participação na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente na área da defesa e segurança, bem como na área da cooperação técnica militar.

A propósito da estratégia de Portugal o Professor Adriano Moreira, refere que a prospectiva estratégica no que toca à segurança e defesa, com intervenção militar, deve ser desenvolvida segundo duas perspectivas, que podem eventualmente coincidir activamente no tempo, mas que, mais previsivelmente, correspondem a definições diferentes das circunstâncias do estado. Uma delas, mais no sentido renascentista, implica uma relação entre objectivos e capacidades, como aconteceu na época da expansão marítima, apoiada em recursos humanos, financeiros e técnicos (Moreira, 2010:4). A outra vertente, que talvez corresponda melhor à situação actual portuguesa no actual contexto mundial e face aos desafios que a circunstância lhe dirige, pode ser alternadamente um poder funcional respeitado ou uma submissão funcional determinante de custos materiais. Neste caso os exemplos são a situação face ao *ultimatum* inglês do final do séc. XIX, que permitiu o compromisso histórico de conseguir manter uma parcela do projecto do famoso Mapa Cor-de-Rosa, ou ainda as circunstâncias da utilização da Base das Lajes pelos EUA na guerra



do *Yom Kippur* em 1973. Dadas as circunstâncias actuais, e longe das capacidades de séculos passados, é evidente a necessidade de pertencer tanto à NATO como à União Europeia (UE) pelo que a pertença às organizações internacionais, com as adaptações da soberania necessárias que lhe é imperativa, é inevitável, correndo, mesmo assim, o risco de vir a ser um estado exíguo dadas as circunstâncias de ter vindo a diminuir nas suas capacidades de actuação e intervenção. Salienta ainda a importância da participação e projectos da CPLP tendo em conta o interesse a desenvolver da segurança do Atlântico Sul, com o envolvimento com o Brasil (Moreira, 2010:15).

b. Meios

Para desenvolver as capacidades militares são necessários meios materiais muitas vezes de elevado investimento e geralmente com ciclos de vida longos.

Acresce que mesmo os programas de aquisição quando lançados têm ciclos de aquisição extensos, como se pode observar com os programas constantes na Lei de Programação Militar (LPM). Esta conjugação de tempos de aquisição dilatados e de investimentos avultados, face a cenários que podem mudar com relativa facilidade ou velocidade, ou que, podem requerer aquisições de sistemas ou meios que não tinham sido planeados, necessita que, aquando da decisão sobre os investimentos, estes resultem na obtenção de capacidade adequada e flexível, e ao menor custo possível.

Portugal, como outros países, tem recursos financeiros limitados e a área da Defesa tem mantido ao longo dos anos um nível de investimento que é o possível face às condicionantes financeiras do país, resultante do seu nível de desenvolvimento (LPM, 2006). Refira-se que não sendo o país produtor ou com capacidade, tecnologia ou “know how” para produzir os equipamentos necessários, está dependente quase em exclusivo de importações desses meios o que provoca não só uma dependência tecnológica para a aquisição e obtenção de tecnologia e capacidades como também fica dependente em termos de sustentação dos meios adquiridos e que pode impor limitações ao seu uso. Na vertente financeira é diminuída a apetência do Estado nestes investimentos pois mobilizam recursos financeiros que acabam por sair para o exterior, não contribuindo desta forma, como outros investimentos, para a dinamização do tecido produtivo nacional, ou para a criação de riqueza no país. A actual situação financeira não parece ser só conjuntural pois a tendência geral verificada nos últimos anos, e o que se perspectiva nos próximos, não é favorável a aumento de investimentos nesta área. Pelo contrário teme-se que seja pelo menos igual, ou até mais restritiva do que a actual. Tenha-se em linha de conta que a



própria LPM tem sofrido nos últimos anos restrições financeiras traduzidas nas cativações aos montantes anuais previstos na lei.

De tudo isto resulta ser muito importante um planeamento estratégico que permita a tomada de decisões fundamentadas e o mais adequadas possíveis de forma a dotar as forças dos meios mais adequados às missões que se prevêem ou, mesmo para as missões em resposta a novo tipo de ameaças ou novos cenários, para que seja possível, com a adaptação de meios e ao mais baixo custo a utilização, ou capacidade para utilizar,

c. Planeamento Estratégico e Organização

No que respeita ao planeamento estratégico na área da defesa e das Forças Armadas existem vários níveis de intervenção e responsabilidades, aos diversos níveis, com capacidade e intervenção diferenciada. As estrutura e atribuições respectivas no que concerne ao que está explicitado aos vários níveis é o objecto de descrição e análise seguinte.

O Ministério da Defesa Nacional (MDN) é o departamento governamental que tem por missão a preparação e execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pela Lei de Orgânica do Ministério da Defesa Nacional, e assim participar na definição da política de defesa nacional, bem como elaborar e executar a política relativa à componente militar da defesa nacional (LO EMGFA, 2009; Artigo 2.º). A análise relativa ao EMGFA e aos ramos das Forças Armadas é efectuada em parágrafos próprios, seguindo-se a análise aos departamentos do MDN.

A Secretaria-Geral (SG) tem por missão, entre outras, o planeamento financeiro dos recursos essenciais ao MDN bem como coordenar a elaboração do projecto de orçamento de defesa nacional, e a respectiva execução financeira. Deve participar na elaboração das propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares (LPEIM), no que respeita às implicações de natureza orçamental, bem como acompanhar a respectiva execução financeira (LO EMGFA, 2009; Artigo 12.º).

A Direcção -Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) tem por missão, entre outras, a formulação das grandes linhas de acção da política de defesa, no planeamento estratégico de defesa e relações externas de defesa, bem como a responsabilidade pelo planeamento, estudo e elaboração de propostas de orientações de nível político-estratégico, acompanhamento e ponderação da respectiva execução (LO EMGFA, 2009; Artigo 14.º).



A Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (DGPRM) tem por missão conceber, harmonizar e apoiar tecnicamente a definição e execução das políticas de recursos humanos necessários à defesa nacional (LO EMGFA, 2009; Artigo 15.º) embora não seja explícito o seu envolvimento no planeamento estratégico ao nível dos recursos humanos.

A Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa (DGAIED) tem por missão conceber, propor, coordenar, executar e apoiar as actividades relativas ao armamento e equipamentos de defesa, e ao património e infra-estruturas necessários ao cumprimento das missões da defesa nacional. Nestas áreas tem, entre outras, as atribuições de participar no processo de edificação de capacidades militares coordenando a formulação dos planos de armamento e de infra-estruturas enquanto instrumentos de planeamento, com vista à elaboração de propostas de lei de programação, coordenar a elaboração da Lei de Programação Militar e da Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares, respeitantes ao reequipamento (LO EMGFA, 2009; Artigo 16.º).

O Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) tem por missão geral planear, dirigir e controlar o emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões e tarefas operacionais que a estas incumbem (LO EMGFA, 2009; Artigo 10.º). Entre as novas competências e as competências acrescidas, destacam-se, entre outras, o desenvolvimento da prospectiva estratégica militar, nomeadamente no âmbito dos processos de transformação e o planeamento de forças e a coordenação da atribuição de recursos associados.¹

Na estrutura do EMGFA o Estado-Maior Conjunto (EMC) tem nas suas missões e atribuições desenvolver o planeamento estratégico militar, assegurar o processo do planeamento de forças e a elaboração das propostas de forças da responsabilidade do EMGFA, e elaborar os anteprojectos de propostas de lei de programação militar e de lei de programação de infra-estruturas militares respeitantes ao EMGFA, bem como preparar o anteprojecto de proposta de lei de programação militar e respectiva proposta de parecer do CEMGFA, desenvolver a prospectiva estratégica militar, assegurar o planeamento, a estratégia e avaliação organizacionais ao nível do EMGFA (LO EMGFA, 2009; Artigo 8.º).

¹ Preâmbulo, Dec-Lei n.º 234/2009, de 15 de Setembro



Dentro do EMC, a Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM), tem por missão, prestar apoio de estado-maior no âmbito do planeamento estratégico militar, da prospectiva estratégica militar e transformação, das relações militares internacionais e do planeamento de forças (LO EMGFA, 2009; preâmbulo). A sua estrutura prevê uma Repartição de Prospectiva e Planeamento Estratégico-Militar e, nas suas atribuições estão: promover a prospectiva estratégica militar, no que se refere aos processos de transformação, nas organizações político-militares de que Portugal faz parte, dos ambientes em que se inserem e nos reflexos na componente militar da defesa nacional, bem como assegurar a execução do ciclo de planeamento estratégico –militar, elaborar os projectos relativos aos documentos enquadrantes da Defesa Nacional, nomeadamente as Missões Específicas das Forças Armadas, o Sistema de Forças Nacional e o Dispositivo Militar.

Compete-lhe também promover o planeamento de forças no âmbito nacional, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), da União Europeia (UE) e de outras organizações de que Portugal faça parte e o acompanhamento da edificação das capacidades do Sistema de Forças Nacional.

Ainda lhe compete coordenar a elaboração do anteprojecto de proposta de LPM e de LPEIM respeitantes ao EMGFA e em coordenação com os ramos, assegurar a elaboração do anteprojecto de proposta da LPM e LPEIM, a submeter a Conselho de Chefes de Estado-Maior, bem como, após aprovadas as leis de programação militar, acompanhar a correspondente execução financeira e material.

De notar que na dotação do quadro de pessoal global do EMGFA, comparando os quadros orgânicos anterior e o actual, se mantém o número global da anterior estrutura como consta nos anexos da sua lei orgânica (LO EMGFA, 2009), mas agora há mais funções atribuídas e em especial à DIPLAEM, aumentando em dimensão variedade e âmbito, o pode levantar alguns problemas de funcionamento para o cabal desempenho das atribuições.

Em cada um dos ramos existe uma área atribuída ao planeamento estratégico.

Na Marinha é o Estado -Maior da Armada (EMA) que constitui o órgão de estudo, concepção e planeamento das actividades da Marinha, para apoio à decisão do CEMA, bem como a organização e métodos e da actividade de avaliação (LO EMA, 2009: art 11º).

No Exército é o Estado -Maior do Exército (EME) que constitui o órgão de estudo, concepção e planeamento da actividade do Exército, para apoio à decisão do CEME. O



EME é dirigido pelo adjunto para o Planeamento, um tenente -general, que para o exercício das suas funções é coadjuvado tecnicamente por um major -general designado por director -coordenador do Estado -Maior do Exército e o Estado -Maior Coordenador compreende a Divisão de Recursos e a Divisão de Planeamento de Forças (LO EME, 2009: art 11º).

Na Força Aérea, é o Estado -Maior da Força Aérea (EMFA) que é o órgão de estudo, concepção e planeamento da actividade da Força Aérea, para apoio à decisão do CEMFA. O EMFA é dirigido pelo Vice Chefe do Estado -Maior da Força Aérea (VCEMFA) que é coadjuvado por um major-general piloto-aviador designado por subchefe do Estado -Maior da Força Aérea (LO FA, 2009: art 12º).

d. Síntese

Num mundo cada vez mais globalizado e num tempo de grandes mudanças que aumentam as incertezas nas relações internacionais, é necessário hoje tomar as decisões que podem condicionar o amanhã, nomeadamente quanto às capacidades militares disponíveis. As decisões quanto a um futuro que é indefinido e pode ser alterado por circunstâncias várias, mas que precisa de ser preparado é o objecto da prospectiva no âmbito do planeamento estratégico, isto é de longo prazo.

Portugal define a sua estratégia com a participação e aderência a várias organizações importantes, como são a União Europeia, a NATO , a ONU e a CPLP, sendo nestes um membro activo e que pretende fazer a sua afirmação também por essa via. O envolvimento no que diz respeito à área militar requer capacidades que correspondem a um leque muito variado de possibilidade de actuação. Por outro lado as capacidades são sempre limitadas, e nas que requerem meios materiais de elevados investimentos, é necessária a maior ponderação e cuidado tanto na aquisição como na utilização. O planeamento estratégico na área militar está definido, por legislação, que compete ao Ministro da Defesa Nacional e, mais especificamente, ao nível de planeamento estratégico militar está no âmbito das responsabilidades do CEMGFA. Na estrutura do EMGFA essa actividade reside na DIPLAEM e inclui, como nova atribuição explicitada a prospectiva estratégica. Os Ramos também desenvolvem o seu planeamento, ao seu nível, que cabe ao CEMGFA harmonizar. Este planeamento estratégico decorre da análise e prospectiva global feita ao nível político no MDN pela DGPN, e decorre do Conceito de Defesa Nacional. Entende-se estar assim validada a Hipótese 1 de que os principais factores são a participação em actividades das organizações de que Portugal faz parte, existindo sempre a condicionante dos meios.



3. Prospectiva e Planeamento

a. Prospectiva e Planeamento de Longo Prazo

Em termos de corrente de pensamento na área da gestão e planeamento a prospectiva foi lançada no final dos anos 70 e com divulgação mais significativa a partir dos anos 80 sendo geralmente associada à área da gestão e do planeamento .

Um dos seus principais autores e divulgadores foi Michel Godet com algumas obras de referência publicadas pertencente à chamada escola francesa da prospectiva e, desenvolveu com vários autores este tipo de abordagem (Alvarenga, 2007: 31).

De acordo com esse autor a prospectiva exploratória pretende ser um panorama de futuros possíveis (*futuribles*) ou dito de outra forma de um conjunto de cenários possíveis, ou não improváveis. Para cada situação avaliada tem de se ter sempre em conta o peso dos vários factores relevantes, determinísticos do passado, e a confrontação com as possibilidades, vontades, ou que se antecipa que estas venham a ser, dos vários possíveis actores intervenientes. Pretende-se assim que para cada cenário previsível, entendido como um jogo de hipóteses coerentes, a prospectiva possa apontar um caminho a seguir ou forma de actuação, o que significa uma previsão. Isto não deve ser confundido com o planeamento. Este consiste em conceber um futuro desejado assim como os meios necessários para o atingir, sendo portanto do tipo normativo. Assim esta diferença reflete-se na situação de confrontado com cada situação não há propriamente erros de previsão, mas sim formas diferentes de olhar para os objectivos, pelo que a diferença está na forma de olhar para o futuro e a sua previsão (Godet, 1985:30), ilustrando a comparação entre previsão e prospectiva como consta no quadro Apêndice 3, bem como uma tabela sucinta de definições relativa à forma de olhar o futuro, constante do Apêndice 3.

A prospectiva não é do domínio exclusivo dos “iniciados”, mas um tipo de acção que é frequente em todos os aspectos da vida, com o objectivo de accionar o seu futuro: isto quer dizer de cada um agir de acordo com o futuro que deseja (Godet, 1985:33).

Em termos de leitura e actuação face a crises e num mundo que é desigual em que o conflito existe e ou se desenvolve, o futuro não pertence a todos de igual forma ou no mesmo grau. Desde logo se forem possíveis vários futuros, entendidos como linhas de acção, aquele que se efectivará nasce da confrontação das forças mesmo que desiguais, em resultado das tendências mais pesadas e dos constrangimentos. Essas tendências mais pesadas, ou tendências de fundo são aquelas que não mudam facilmente com a conjuntura ou que têm pouca mudança com o tempo ou as circunstâncias. De facto os diferentes



actores presentes em cada situação têm muitas vezes preferências e projectos contraditórios a que podem corresponder diferentes futuros possíveis. O futuro resultante deve ser tomado como a resultante dessas forças.

Quanto à utilidade da prospectiva no que se refere aos objectivos estratégicos esta pode contribuir de forma importante porque pode orientar o presente, ou o plano de acção presente, à luz do que se pretende e deseja para o futuro, por exemplo procurando o máximo de adaptabilidade face á incerteza. Pode também ajudar a identificar, para os cenários futuros possíveis, importantes indicadores, o que ajudará no meio da avalanche de dados do presente os que podem determinar o futuro ou mesmo os que apesar de parecerem limitados ou pequenos no presente podem levar a grandes consequências (Godet, 1985: 35).

O olhar para o futuro é sempre uma forma de tentar aclarar e guiar a acção no tempo presente. O futuro tem contornos indefinidos e desconhecidos. Apesar disto é necessário tomar hoje as decisões ou acções , que vão determinar as consequências futuras. Mesmo quando os dados e a informação são confusos é necessário tomar decisões para criar o futuro e não se sujeitar a ele. Neste sentido pode ser entendido como minorar os efeitos que se possam considerar adversos ou obter os que se pretendem (Godet, 1985: 39).

Outro dos autores de referência nesta área, Hugues de Jouvenel (Jouvenel, 2009) explica a prospectiva como uma abordagem pluridisciplinar que pretende, por um lado, explorar os futuros possíveis a médio e longo prazo, fazendo portanto um exercício de antecipação, e, por outro, pretende também examinar quais são as políticas e as estratégias que podem ser adoptadas para inflectir o curso da evolução no sentido do futuro desejado por quem faz esse exercício. Entende assim que o futuro não está predeterminado, ou decidido à partida. *«Les jeux ne sont pas faits d'avance»*, contrariando assim uma visão mais determinista. O futuro não se pode adivinhar, como se julgava na Antiguidade, mas pode ser construído. Por isso, na sua essência, nenhuma disciplina pode prever o futuro ou o pode prever de um modo "científico". O futuro está em aberto e o desafio é tomar as acções possíveis de forma a "construir" o futuro escolhido, mais do que ser vítimas de um futuro alheio. A prospectiva não é nem predição, nem profecia, nem ficção científica.

Entende-se assim que o futuro não nasce do nada, e o que se pode fazer é descortinar as suas tendências pesadas ou as emergentes, perceber quem são os seus actores, e procurar desenhar quais são os futuros possíveis ('futuríveis' – *futuribles*) que daí poderão surgir. Por tudo isso é uma actividade intelectual de alto risco. Mas é cada vez



mais necessária nos tempos que correm, ou então a acção limita-se a gerir as urgências, deixando de ter margem de manobra para construir o futuro que se deseja (“*futurable*”).

É entendido que, quando se diz que o futuro não está predeterminado, isso não significa que a panóplia de possibilidades esteja aberta num ângulo de 180°. O futuro está obviamente hipotecado pelas decisões e comportamentos que se tomaram no passado. É claro que nem todos os futuros desejáveis são possíveis.

Historiando a génese desta forma de abordagem, nasceu nos anos 50, primeiro nos Estados Unidos, particularmente dentro da *Rand Corporation* que então trabalhava para o Pentágono em matéria de defesa e de segurança - nomeadamente acerca da Guerra do Vietname, em que um dos nomes de referência foi Herman Kahn. Na Europa, foi desenvolvida a partir de França, com o envolvimento de humanistas e filósofos, como Gaston Berger, que usou a expressão da atitude 'prospectiva'. Bertrand de Jouvenel, seu pai e um dos iniciadores desta abordagem, criou-a em 1960 num centro de análise independente que reflectia e polemizava sobre questões de interesse público. Isto porque estava convencido que os centros de decisão - em particular os governamentais - teriam cada vez mais necessidade de se dotarem de 'células de prospectiva', mas que era preciso evitar que o governo tivesse o monopólio das suas actividades. Era indispensável que os resultados desses exercícios de prospectiva sobre questões de interesse público fossem tornados públicos e publicamente debatidos (Jouvenel, 2009).

O desenvolvimento deste tipo de análises foi efectuado em diversos locais, em tempos e em áreas de actividade diferentes, como sejam a área militar ou a área da energia e do futuro do petróleo (Alvarenga, 2007: 24) Este desenvolvimento e seus autores mais importantes estão assinalados na figura (Alvarenga, 2007:18).

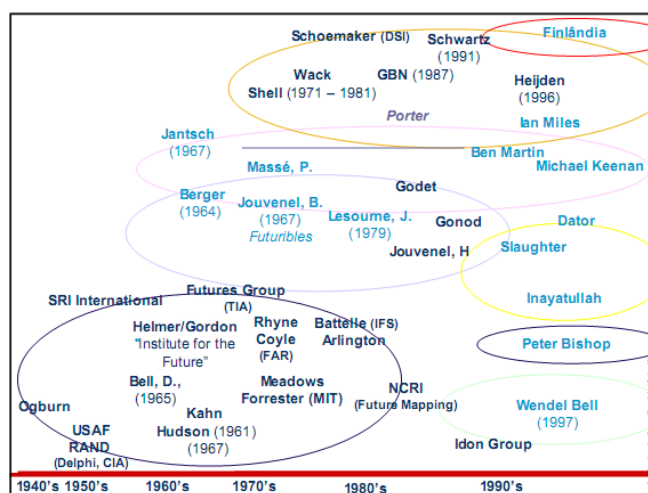


Figura I Autores e escolas de planeamento a longo prazo



A principal diferença com a corrente anglo-saxónica do *forecasting* (previsão) é que previsão raciocina sobretudo por extrapolação. Em termos simples, considera que as mesmas coisas mudarão sempre da mesma maneira e no mesmo sentido, segundo leis mais ou menos imutáveis. No ponto de vista prospectivo entende-se que achamos que há fenómenos de descontinuidade e que surgem rupturas, umas que são impostas e outras que são provocadas. Não se deve extrapolar com base em tendências do passado. Por isso, há que pensar em futuros mais contrastados. A previsão utiliza modelos mais econométricos, a prospectiva utiliza a metodologia dos cenários. Mesmo nesta forma de abordagem há algumas diferenças porque o planeamento baseado em cenários de raiz anglo-saxónica está ancorado na ideia do 'planificador estratégico'. Na área deste autor o seu ponto de vista é o da exploração dos futuros possíveis. Mas é absolutamente inegável que o planeamento com cenários é um instrumento de elaboração da estratégia (Jouvenel, 2009). E claro que existe forte relação entre a prospectiva que pode utilizar previsões para poder desenvolver a sua análise, mas não deve ser confundida com a previsão (Alvarenga, 2007: 15). Desta forma são diferentes, mas indiscutivelmente complementares. A atitude é semelhante em todos, como se fosse um navegador. Este esforça-se por antecipar em que sentido vai o vento e interroga-se, ao mesmo tempo, que acções deverá tomar para chegar a bom porto. Utiliza ferramentas de vigilância e instrumentos de pilotagem (Jouvenel, 2009).

Pode-se apresentar as relações e diferenças entre prospectiva e previsão de uma forma sistematizada, e simplificada para melhor síntese na tabela que segue (Alvarenga, 2007:15).

TABELA I - Relação e diferenças Prospectiva e Previsão

PREVISÃO	PROSPECTIVA
Concentra-se nas <u>certezas</u> , oculta incertezas	Concentra-se nas <u>incertezas</u>
Origina projecções sobre um ponto, e lineares	Origina imagens diversas mas lógicas do futuro
Privilegia as continuidades	Toma em consideração as rupturas
Primado do Quantitativo sobre o Qualitativo	Alia o Quantitativo e o Qualitativo
Oculta os riscos	Sublinha os riscos
Parte do que é simples para o complexo	Parte do que é complexo para o simples
Adopta normalmente uma abordagem parcelar	Adopta normalmente uma abordagem global

Quanto às 'tendências pesadas' actuais que devem ser consideradas na determinação dos cenários entende que algumas estão massificadas no discurso: na área da economia a globalização da economia, na área do ambiente o efeito de estufa e o risco climático, e na área social a ascensão do individualismo. Mas há outras menos faladas, mas ainda mais importantes, e das quais não há uma consciência plena. São os casos do envelhecimento



demográfico de todos os países europeus, a diversificação das estruturas familiares, o aparecimento de novas formas de organização e de novas formas de emprego. As tendências pesadas são aquelas que se mantêm relativamente inalteradas ao longo do tempo. As tendências emergentes são aquelas que podendo surgir inicialmente com sinais fracos, depois se tornam importantes na determinação do futuro. Por isso o mais difícil na prospectiva é descobri-los, o que implica ser capaz de fazer a triagem no manancial da informação do dia-a-dia entre o que é conjuntural - e que até pode ser mediático, mas não passará de passageiro - e o que é sintomático, revelador de tendências emergentes e de fundo, susceptíveis de vir a ter um impacto importante sobre as evoluções.

A complementaridade da prospectiva e da estratégia é evidenciada e explicada desta forma: a prospectiva é a antecipação ao serviço da acção. O seu papel é ajudar na formulação dos futuros possíveis e a desenhar a visão dos futuros desejáveis, portanto a desenhar os objectivos estratégicos. A estratégia interessa-se mais pela estruturação das acções necessárias para atingir tais objectivos. A prospectiva é eminentemente exploração, descoberta, enquanto a estratégia é normativa (Jouvenel, 2009).

Desta forma entende-se ser muito adequado a formulação de prospectiva estratégica às acções de planeamento e previsão que tendo em conta as possíveis situações previsíveis, permitam a antecipação e o estabelecimento de planos de acção, ou mesmo de reacção a situações previstas ou possíveis

b. Relação Prospectiva, Estratégia e Planeamento.

A análise estratégica tem sido desenvolvida e realizada ao longo do tempo, e com várias possibilidades de abordagem em que a análise clássica, em termos de ameaças e oportunidades, mostra que esta não se pode limitar à mera análise do contexto de concorrência (Godet, 2000: 8).

Existem para além disso múltiplas incertezas nesse contexto geral, especialmente quando se olha para o longo prazo, o que mostra o valor no uso de cenários globais para permitir a escolha das opções estratégicas. De notar que existem semelhanças porque enquanto a estratégia fala de clareza de objectivos e inovação, a prospectiva fala de pré-actividade e de pró-actividade na procura das melhores soluções, e daqui as semelhanças apontadas. Desta forma a expressão prospectiva estratégica tem sido mais frequente desde o fim dos anos oitenta, dado que a acção estratégica tem de ter em conta o “ver longe, largo, profundo, assumir riscos, pensar no homem”, como mencionado por Gaston Berger (1964) como o faz a prospectiva, enquanto por outro lado, e pelo mesmo autor, “olhar o



futuro perturba o presente”, isto é, a antecipação convida à acção (Godet, 2000: 9).

É necessário ter em conta que os cenários prospectivos projectam os desejos e as angústias face ao futuro o que é diferente da escolha das opções estratégicas, que reflecte aquilo que se pretende que aconteça tendo em conta a realidade envolvente. Assim, para melhor realizar a análise prospectiva, na fase da antecipação das possíveis mudanças, deve ser colectiva e envolver o maior número de participantes de forma a organizar e estruturar, de maneira transparente e eficaz, a reflexão colectiva sobre os desafios do futuro e, daí partir para a avaliação das opções estratégicas (Godet, 2000: 11).

c. Prospectiva e Planeamento Longo Prazo na NATO

A NATO e os seus membros reconhecem à algum tempo a importância de olhar para o futuro, o que não é uma novidade pois vem na sequência do desenvolvimento dos conceitos estratégicos que foram apresentados ao longo das décadas. Nos anos recentes esta importância decorre da mudança substancial ocorrida com o fim da Guerra Fria e a mudança das ameaças e o desenvolvimento da situação geopolítica. Foi esta uma das razões da implementação do *Allied Command for Transformation (ACT)*, para coordenar e ser o dinamizador dos processos de mudança que são constantemente necessários para a adaptação às mudanças surgidas ou que se prevêem ocorrer (ACT, 2009b).

Foram desenvolvidos nos últimos anos no âmbito da NATO dois importantes estudos com metodologias prospectivas, e que se resumem a seguir.

No primeiro, datado de 2006, foi utilizado o método de cenários no seu processo de desenvolvimento da estratégia a longo prazo, dos “*Long Term Requirements (LRT)*”, como mostrado no Relatório *Future World Scenarios Supporting Paper to the Long Term Requirements Study*, do ACT de 2006 (NATO, 2006).

O objectivo foi apoiar e identificar as necessidades de médio e longo prazo da Aliança, para o período 2015- 2030, com o foco em 2025. É reconhecido que a geração dos cenários não é um fim em si mas um passo para chegar aos requisitos, com a sequência do processo, indicado no Anexo A. Foram escolhidos 4 cenários futuros, que não podem abranger todas as possibilidades, mas sim as que se entendem relevantes com uma NATO forte e um Ocidente próspero e que possam agregar a maior parte das capacidades militares (NATO, 2006:1). O processo de definição dos *Long Term Requirements* e cenários está apresentado graficamente no referido Anexo A.

Para o seu desenvolvimento foram assumidos vários pressupostos baseados numa revisão a vários estudos, recentes na altura, e de várias origens nos países membros,



listados em anexo ao relatório (NATO, 2006: D-1), e que incluem: que as economias ocidentais continuam a crescer ao nível semelhante ao anterior, que a NATO vai continuar a investir em tecnologia militar, e que a natureza da Aliança vai permanecer semelhante.

Não foram consideradas algumas regiões por não ser considerado necessário, nem todas as tendências foram consideradas com o mesmo peso nas avaliações, e nem todos os desenvolvimentos tecnológicos foram considerados da mesma forma. O estudo considerou as várias combinações dos três elementos principais do futuro: o ambiente de segurança, o papel da NATO e a tecnologia. Foram desenvolvidos quatro ambientes de segurança (*Future Security Environments(FSE): Return of World Order* –com o poder unipolar; *Resurgent Middle East*- um mundo multipolar com várias superpotências e algumas potências regionais; *Pro-Active China*- mundo bipolar com Estados Unidos da América (EUA) como superpotência e a China a competir em poder com a Aliança e com grande capacidade económica; *Globalization and Terror* - uma superpotência, mas o mundo mais globalizado e maior ameaça terrorista.

Foi feita a avaliação qualitativa dos vários ambientes de segurança quanto a 7 parâmetros definidos: distribuição de poder, estabilidade, tecnologia, governabilidade (*world governance*), demografia e situação económica global (NATO, 2006:3).

Em seguida foram definidas quatro dimensões possíveis da NATO no futuro, ilustrado na figura abaixo : *Strong Toolbox NATO* –empenhamento forte dos EUA e médio europeu, NATO com capacidade modular e flexível; *Shared Partnership NATO* – forte capacidade e empenhamento dos EUA e europeu, NATO com grande capacidade, modular e flexível; *Fragmented Toolbox NATO* – empenhamento médio dos EUA e com coerência média europeia, EUA mais empenhados nos aspectos militares e os europeus mais nas áreas humanitárias e de ambiente; e *Europe-Centric NATO*- menor empenhamento dos EUA, apenas a apoiar sem participar nas operações e Europa a ter capacidade regional.

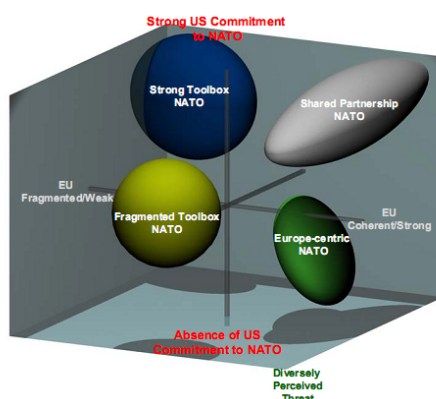


Figura II- Dimensões possíveis do futuro da NATO (NATO, 2006: 4 -1)

Nestas circunstâncias, a situação quanto a vários parâmetros importantes é sumariada na tabela II (NATO, 2006: 4–11).

TabelaII - Futuros NATO e Parâmetros

Future NATOs 2025	Parameters							
	Transatlantic Link	US Commitment	Area of Ops	Decision-Making	Top - Down Guidance	Mission Spectrum	Political v Military nature of NATO	Membership
Strong Toolbox	Strong	Strong	Global	Effective (coalitions of the willing)	Effective	Broad	Mainly military, limited economic & political instruments	No Enlargement
Shared Partnership	Strong	Strong, parallel with EU caucus in NATO	Global	Effective	Limited, capability development through EU	Full	Military, but in broader political context	No Enlargement
Fragmented Toolbox	Weak	Moderate	Global	Difficult	Ineffective	Broad	Strong political characteristics, limited military	No Enlargement
Europe-Centric NATO	Weak	Limited	Regional (near to Europe)	Difficult	Ineffective, driven by ESDP	Limited	Political	Enlarged with more European states

A ligação entre os vários ambientes de segurança (FSE) e os vários possíveis futuros da NATO, é representada na tabela III (NATO, 2006: 5-1).

Tabela III - Futuros NATO e Ambientes de Segurança (FSE)

		Future Security Environments (FSEs)			
		Return of World Order	Resurgent Middle East	Pro-Active China	Globalization and Terror
Future NATOs (FNs)	Strong Toolbox	FW 1	FW 2	FW 3	FW 4
	Shared Partnership	FW 5	FW 6	FW 7	FW 8
	Fragmented Toolbox	FW 9	FW 10	FW 11	FW 12
	Europe-Centric NATO	FW 13	FW 14	FW 15	FW 16

Na sequência de análise mais detalhada foram desenvolvidos os quatro cenários que foram aprofundadas para o desenvolvimento dos LTCR (NATO, 2006:4): *Return of World Order + Shared Partnership NATO (FW1)* , *Resurgent Middle East + Shared*



Partnership NATO (FW2), Pro-Active China + Shared Partnership NATO (FW3), Globalization and Terror + Shared Partnership NATO (FW4).

Desta forma a actualização desta metodologia permitiu analisar os possíveis caminhos do futuro importantes para os países e para a NATO. Esta metodologia permite, pela sua natureza, fazer a análise e tomar decisões hoje para o futuro, e está sempre sujeita aos condicionalismos da altura em que é feita. Tem utilidade não só para a avaliação em determinado momento, pois permite algum tempo depois, alguns anos, uma reanálise à luz dos acontecimentos entretanto acontecidos, uma revisão aos pressupostos, se aplicável, e também a reavaliação dos parâmetros de avaliação ou dos factores estruturantes, incluindo os seus pesos relativos.

Num segundo estudo mais recente *Multiple Futures Project (MFP)* (2009) e reconhecendo a necessidade de abordar o futuro da Organização face à alteração ocorrida com o fim da Guerra Fria e com o futuro e as grandes incertezas, a NATO lançou uma reflexão profunda, no âmbito do *Allied Command Transformation (ACT)*, que resultou num relatório final datado de Abril 2009 (NATO, 2009). Segundo o comandante do ACT o objectivo é o de dar o melhor quadro de preparação possível para dar resposta às ameaças no futuro, com que os decisores políticos e militares possam vir a ser confrontados, através de uma análise tão rigorosa quanto possível às situações potenciais emergentes (NATO, 2009: ii).

O projecto com o horizonte no longo prazo a mais de 15 anos, o olhar em 2030, identifica as escolhas, que podem ser difíceis, e associa os riscos de forma a tentar garantir a protecção ao elemento mais vital da Aliança que é a sua população. O trabalho foi realizado com a intervenção alargada de mais de 60 organizações governamentais e não governamentais com mais de 500 peritos das áreas da política, militares e civis e da economia, com a realização de 21 seminários, com representantes de 45 países (NATO, 2009:4). Os dados detalhados da análise e os vários resumos e sínteses que sustentam o relatório são apresentados em documentos separados dos relatórios (NATO, 2009a e NATO, 2009b).

A análise identificou no arranque 9 factores de mudança principais para os próximos 20 anos, pela sua relevância e potencial impacto, que foram analisados e combinados de várias formas e com impactos variados dando origem a quatro possíveis futuros (*plausible futures*). Estes permitem ter ideia dos diferentes caminhos que o futuro pode tomar e assim avaliar o potencial para surpresas estratégicas, isto é, alterações



significativas que podem mudar radicalmente o futuro. Duas delas, armas de destruição massiva e pandemia, foram analisadas para todas as condições para poder ser avaliado o seu efeito.

A análise considerou 40 condições de risco, de “estados falhados” e “falhas de acesso a recursos vitais”, a “aumento de tensões étnicas” e “desafios aos valores mundiais”. Consideradas no contexto das potenciais ameaças para 2030, mostram um ambiente de segurança complexo, que do ponto de vista da análise de risco tem 33 situações de risco e 26 implicações no âmbito militar. Estes resultados foram analisados, discutidos e avaliados durante as reuniões e os seminários. A seguir listam-se os 9 factores de mudança: *Friction, Economic Integration, Assymetry, Changing State Capact, Resource Allocation, Competing ideologies, Climate Change, Use of Technolog, Demographic*; e os quatro grupos de possíveis futuros (*Plausible Futures*) : *Dark Side of Exclusivit, Deceptive stability, Clash of modernitie, New power politics*. O detalhe de cada um dos factores é apresentado no Anexo B (NATO, 2009: 5).

A análise das implicações para a segurança aponta para quatro áreas principais. A primeira toca no âmago da Aliança ao discutir de que forma, e como, é que o desenvolvimento das novas ameaças, coloca desafios para se atingir o consenso dos membros quanto ao que constitui acções tipo artigo quinto da Aliança, e de como dar resposta a essas acções. O segundo reflecte a necessidade de a NATO avaliar a sua responsabilidade em actuar fora de área, de forma a prevenir ou minimizar conflitos com aproximações proactivas, integradas e completas. O terceiro centra-se no entendimento de que tecnologias avançadas e disponíveis podem permitir que adversários determinados ataquem pontos vulneráveis da Aliança de forma inesperada e nova, o que requer que a NATO considere mudanças na doutrina, conceitos e estrutura. O quarto sugere a necessidade de aumentar a comunicação e relações com parceiros internacionais de modo a influenciar a partilha de valores, ideias, e de acontecimentos num mundo cada vez mais globalizado.

Em termos de implicações militares existem sete áreas identificadas. Cinco delas podem ser desenvolvidas para o futuro: *Adapting to the Demands of Hybrid Threats, Operating with Others and Building Institutions, Conflict Management (prevention and resolution) including Consequence Management, Counter Proliferation, and Expeditionary and Combat Capability in Austere Environments*.

As outras duas *Strategic Communications and Winning the Battle of the*



Narrative, and Organisational and Force Development Issues, são áreas chave e que determinam o papel que a Aliança representa para os seus membros (NATO, 2009:6).

Desta forma a NATO deve ter capacidade para desenvolver um conjunto alargado e vasto de operações e missões, desde a defesa colectiva a operações de estabilização e reconstrução, de operações de combate de grande escala e intensas a reformas do sector de segurança. O espectro inclui operar em ambientes contaminados, mas é fundamental para o sucesso das operações, em todos os casos, o acesso e uso alargado no mar, terra, ar, espaço e espaço cibernético (NATO, 2009, pag.9).

É reconhecido que, por muito que se tente, o futuro não é previsível, e portanto, por muito que haja preparação, haverá sempre surpresas. O desafio é semelhante ao de outras grandes organizações complexas e é o de aprender a gerir a incerteza e o risco. Por isso é importante partilhar dentro da organização com a visão e com as dificuldades percebidas e com uma análise tão rigorosa quanto possível quanto a condições, hipóteses e estrutura de que permita trabalhar as políticas e doutrina da Aliança.

O quadro final apresentado no ANEXO C de recomendações, expressa a variedade e complexidade do espectro que é necessário ter em conta para o futuro, indicando para as 7 áreas principais as recomendações em termos de conceitos e doutrina, e das concorrentes capacidades necessárias (NATO, 2009, pag. 73).

O profundo interesse pela metodologia de planeamento de longo prazo na NATO constata-se também, por o painel *Studies, Analysis and Simulation Panel (SAS)* do RTO ter dedicado uma reunião de especialistas em Novembro de 2008, sob o tema *Capability – Based long Term Planning* a fim de discutir e avaliar, experiências e metodologias. Foram apresentados trabalhos sobre a forma como vários países, entre os quais o Canadá, a Bulgária, o Reino Unido e a Noruega desenvolveram, aplicam e desenvolvem metodologias nesta área e, tratam este tema (RTO, 2008). O tema continua actual como se comprova pela reunião promovida por este painel a ter lugar em Abril de 2010, e a que nos referiremos posteriormente.

d. Prospectiva e Planeamento Longo Prazo na *European Defence Agency* (EDA).

Também pela sua importância para a União Europeia a EDA desenvolveu desde 2006 um importante trabalho de planeamento a longo prazo no âmbito das capacidades militares futuras. Na EDA o relatório *Long-Term Vision(LTV)* (EDA, 2008) indicava as capacidades que era necessário desenvolver para dar às Forças Armadas europeias a



possibilidade de realizar com êxito operações no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Foi em 2006 decidido pelos Ministros da Defesa dos países membros a realização de um estudo que cobrisse a panóplia de necessidades previsíveis para as missões PESD, desde o curto ao longo prazo, isto é, até ao ano 2025.

No fim de 2006 a EDA ficou encarregue de desenvolver o *Capability Development Plan (CDP)*, de forma a ser mais detalhado e utilizável, para identificar prioridades de capacidades a desenvolver, e identificar oportunidades de juntar recursos e cooperação. A primeira versão do CDP foi apresentada em Maio de 2008, após o trabalho realizado, o qual só foi possível pela forte participação e envolvimento dos países em várias reuniões e grupos de trabalho, tendo sido identificadas 12 linhas de acção.

Em traços largos, o relatório identifica as futuras tendências nas capacidades militares, lança algumas reflexões para implementar a estratégia de segurança europeia e reconhece alguns dos pontos importantes. Assim, quanto a características das forças para o futuro enumera a sinergia, a agilidade, a selectividade, e a sustentabilidade. Como pontos chave a ter em conta pelos planeadores nesta área indica a exploração do saber, a interoperabilidade, o balanço correcto na gestão dos recursos humanos, os processos de aquisição rápidos, e a política industrial para o futuro.

Desta forma com um período pretendido de longo prazo, e numa visão prospectiva, também estão a ser identificadas as necessidades com o objectivo de apoiar as decisões a tomar hoje e que devem fazer face à gama de situações futuras que se antevêm como possíveis (EDA, 2008).

e. Vários Países

(1) FRANÇA

A França desenvolveu ao longo dos anos estruturas para efectuar a análise prospectiva. Actualmente a *Delegation aux Affaires Stratégiques (DAS)*, um dos vários órgãos do Ministério da Defesa, participa no estudo da planificação e programação, para o que conduz estudos prospectivos nas variadas áreas que envolvem a Defesa e em colaboração e com a participação de vários centros de estudos e de investigação. A prospectiva é uma forma de clarificar a acção de hoje à luz dos futuros possíveis, e não como futurologia, face à incerteza estratégica ao espectro dos riscos e ameaças. Por outro lado como os programas de armamento tendem a ser cada vez mais extensos e demorados, é preciso que a análise cubra período de tempo cada vez mais alargado. A área operacional é tratada pelo *État Major des Armées (EMA)* que avalia e estabelece as capacidades



militares necessárias para fazer face às ameaças previstas, sendo uma das atribuições e responsabilidades do Chefe de Estado Maior francês (*Chef d'État Major General (CEMA)* (CEMA;2005).

Em discurso de 2006 na abertura de um seminário sobre a reflexão estratégica o CEMA francês reflectia que, em termos de planeamento e decisões estratégicas, as questões de fundo podem ser enevoadas pelos acontecimentos do dia a dia. Esta situação cria o risco de condicionar essas decisões, e daí a necessidade da reflexão sobre os desafios do futuro e de um pensamento estratégico prospectivo, que permita desenhar os instrumentos eficazes para proteger os interesses considerados fundamentais, “no mundo que aí vem “ com todas as incertezas e incógnitas envolvidas (CEMA;2005).

Para o desenvolvimento dos estudo e análises a DAS conta com uma rede de centros tanto no Ministério da Defesa como fora dele e mesmo alguns não governamentais (DASc). Em conjunto a DAS e o EMA produziram em 2007 o Documento *Plan Prospective a 30 ans (PP30)* (IXAM) que constitui um dos instrumentos de identificação de necessidades e de orientação para os estudos e pesquisas na defesa que fazem parte do processo de planeamento e programação (DASb), e que é referido noutros estudos, nomeadamente na NATO e no estudo da Espanha².

A DAS tem 160 elementos , civis e militares – de todos os postos e Ramos – e divididos entre Direcção (11%), administrativos (13%) e os restantes por quatro subdirecções, das questões Euro-atlantico (17%), Regionais(15%), Controlo (31%), e Proliferação (13%) (DASb).

(2) Espanha

Em Espanha a função de estratégia militar e de planeamento de Forças está na Divisão de Estratégia e Planos (*Division de Estratégia e Planes*) no Estado Maior Conjunto da Defesa (*EMACON*), no Estado Maior de Defesa (*Estado Mayor de la Defensa*). As questões relacionadas com a transformação das forças Armadas são geridas ao nível do Estado Maior General pela unidade de Transformação das Forças Armadas (*Unidad de Transformación de las FAs*) (MDE).

² Mencionado no estudo da Espanha e no *Planning futures* , NATO, 2009.



A unidade que trata do planeamento e prospectiva ao nível de Estado Maior de Defesa (EMD) é a *Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas* (UTRAFAS), que depende directamente do Chefe Estado Maior General das Forças Armadas (JEMAD). É constituída pr um Coronel, que a chefia, e mais sete analistas militares e civis, estes licenciados ou doutorados em áreas ligadas à segurança e defesa, e aqueles ao nível de tenente coronel/capitão de fragata. Procura-se que haja representatividade dos três Ramos, e é importante a existência dos civis para por um lado dar continuidade ao trabalho, dada a rotatividade do pessoal militar, como também por poderem trazer pontos de vista diferentes. Não existe uma estrutura interna bem definida porque os temas tratados são variados e diversificados, mas existem três grandes áreas: prospectiva, desenvolvimento de conceitos e doutrina. No desenvolvimento dos trabalhos nestas áreas, elaborados por esta unidade, há participação de outros organismos do Estado maior da Defesa e dos ramos e por vezes a participação de entidades civis (Quesada, 2010) .

Recentemente foi publicado o documento “*La Fuerza Conjunta Ante Los Retos Del Futuro, reparándonos para las operaciones hasta el 2030*”, isto é, com uma aproximação prospectiva de quais os desafios para as Forças Armadas com o horizonte até 2030 (EMAD,2009). De uma forma sintética, o documento começa por fazer uma breve análise e prospectiva das linhas de força das Forças Armadas espanholas para o futuro e que assentam em cinco ideias força: um equilíbrio adequado entre recursos e necessidades, a criação de uma nova mentalidade com a acção conjunta e combinada e focada nas operações, uma organização cada vez mais eficiente e orientada para os resultados, uma busca de excelência na formação moral e técnica e a obtenção de capacidades dissuasoras ou determinantes (EMAD, 2009:6). Faz depois uma avaliação da situação estratégica mundial (EMAD, 2009:9), por áreas geográficas, seguindo-se uma avaliação das tendências mais fortes em cinco domínios (demográfico, económico, tecnológico, energético, mudanças climáticas) recorrendo também a avaliações e dados de outras entidades (EMAD, 2009:23). Segue-se a avaliação de quatro cenários principais: conflitualidade permanente, luta pela sobrevivência, surgimento de novas potências e progresso científico assimétrico. Para cada um destes cenários são avaliadas as implicações quanto ao efeito das tendências nos cinco domínios mencionados antes (EMAD, 2009:43). Nas conclusões finais são apontados os desafios futuros quanto à forma de aproveitar as potencialidades, aumentar as capacidades e reduzir os riscos (EMAD, 2009:55).



O estudo para a implementação de um centro para efectuar a prospectiva estratégica militar no *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)* foi realizado em 2007, e as suas linhas gerais e resumo estão apresentados no Apêndice 4. Este centro acabou por não ser implementado, mas considera-se de interesse a sua análise porque trata do tema em estudo, é recente e tem metodologia semelhante à analisada.

(3) Holanda

A Holanda desenvolveu recentemente estudo prospectivo sobre as Forças Armadas da Holanda em e depois de 2020, tendo apresentado sumariamente a sua metodologia e situação em Dezembro de 2009 em reunião do ACT (ACT, 2009). O estudo foi iniciado em Março de 2008, e as conclusões estão previstas para o segundo trimestre de 2010, com a metodologia ilustrada no anexo D. Este trabalho é elaborado no Directoria de política operacional, Requisitos e Planos do Estado Maior da Defesa que pertence ao staff do Chefe de Estado Maior, que é o principal responsável pela área operacional das Forças Armadas. Para o estudo foi constituído um grupo de 18 pessoas com militares, das diversas áreas envolvidas, e civis representantes dos ministérios da Justiça, Interior, Negócios Estrangeiros e Desenvolvimento, que se apoiam nas respectivas organizações e convocam especialistas conforme necessário. As várias opções são analisadas a longo prazo e, tendo em conta os possíveis cenários, são avaliadas as possibilidades e os encargos financeiros e recursos previsíveis, e confrontados com o que é viável com o orçamento disponível, face ao nível de ambição definido pela área política. O plano é feito com a visão de longo prazo – 20 anos - e revisto e ajustado todos os 2 a 4 anos. O Estudo está a fazer a avaliação de 4 opções principais: manter a segurança (protecção), pequeno e robusto (intervenção), implementar segurança (estabilização) e a multiopção (flexibilidade) (Ouwehan, 2010).

(4) Outros países

Para além do já mencionado quanto a outros países NATO, e reflectido nas actividades mencionadas do painel SAS do RTO, é de referir que o mesmo tipo de metodologia está também a ser adoptada por outros países, como se constata pela análise de documento da *The Technical Cooperation Program (TTCP)*, entre os EUA, Reino Unido, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e que tem um documento de referência *Guide to Capability-based Planning*. Neste reconhece-se que apesar dos países estarem a fazer a implementação deste tipo de metodologia existem diferenças na concretização resultantes



da legislação, organização e formas de planeamento que justificam a existência deste guia (TTCP, -). Importa ainda referir que no âmbito da *Rand Corporation*, que como já mencionado se interessa há algumas décadas por esta área do planeamento a longo prazo, existe também um relatório, do tipo guia, sobre metodologia e implementação de planeamento baseado em capacidades, embora um pouco mais genérico mas com relação com a área da transformação e capacidades (Davis, 2002).

f. Síntese

Os vários membros da NATO reconhecendo a constante necessidade de melhor planear, no longo prazo, têm procurado montar as melhores metodologias de análise e apoio à decisão de forma a dar hoje a melhor resposta aos desafios de amanhã. Neste âmbito têm sido efectuados estudos com o recursos a metodologias de prospectiva e utilização de cenários, e promovidas reuniões para a discussão e divulgação das metodologias utilizadas pelos diversos países para facilitar o processo. tendo algumas indicações num próprio manual de “*long term planning*” que coincide no essencial com a metodologia prospectiva, incluindo a utilização de cenários.

Noutros países, em concreto Espanha, França e Holanda esta actividade prospectiva também é do âmbito das atribuições dos respectivos Chefes de Estados Maior General, e têm órgãos que têm essa missão, contando com o envolvimento e participação de outras entidades, sempre com o objectivo duplo de prepararem os elementos necessários ao apoio das decisões hoje à luz dos futuros possíveis, bem como participar nos ciclos de decisão e preparação dos planos de longo prazo, tendo em conta os processos de transformação e de aquisições a médio e longo prazo.

Considera-se assim validada a hipótese 2 que a metodologia prospectiva permite adequada análise para apoiar as decisões de planeamento estratégico a longo prazo quanto a organização e meios necessários tendo sido referidas as estruturas e funcionamento para efectuar a prospectiva são adequadas.

4. Prospectiva e Organização

a. Prospectiva e *Long Term Planning*

O conjunto de incertezas e limitações com que o decisor se confronta relativamente ao futuro torna a sua acção num difícil equilíbrio entre as necessidades actuais e as expectativas futuras. As dificuldades sentidas pelos decisores na área da Defesa, face por um lado às incertezas e por outro às limitações previsíveis e que têm importância ao nível das decisões estratégicas, foi também sentido por diversos países no âmbito da NATO.



Um dos resultados desta situação foi a análise e respectivo relatório publicado em 2003 (RTO, 2003), com a recomendação sobre as melhores práticas a adoptar para lidar com esta situação.

Entende-se por planeamento de longo prazo o processo que procura avaliar os possíveis cenários de actuação e como resultado preparar um plano estratégico ou de forças que permita preparar a estrutura para dar resposta a esses desafios da melhor forma, tendo em conta um leque vasto de constrangimentos como sejam os de natureza financeira (RTO, 2003:3). O planeamento estratégico, a longo prazo, é essencial para as organizações que têm que preparar a resposta a dar, no futuro a situações que são imprevisíveis, e que têm pouca flexibilidade na atribuição de recursos. Para os membros da NATO o planeamento, nomeadamente na área militar, tornou-se ainda mais complexo, depois do fim da Guerra Fria, onde o planeamento estava muito centrado numa ameaça bem identificada, em que eram possíveis alguns ajustes no curto prazo. Passou-se para a situação actual em que é necessário ter em conta um planeamento muito mais alargado de forma a abarcar um leque mais alargado de desafios no futuro.

O planeamento estratégico, de longo prazo, que pretende definir as forças e capacidades de defesa de amanhã, tendo em conta o tempo que é necessário para implementar a nova estrutura de forças, em parte devido aos longos períodos necessários para os processos de desenvolvimento ou aquisição de novos meios, é normalmente assumido a 10 ou mais anos.

O planeamento de longo prazo é um processo complicado, que pode ter consequências profundas e até desastrosas para os países, à luz da complexidade da situação internacional bem como dos avanços tecnológicos e científicos.

Face a esta complexidade, e as suas implicações em termos de diversidade de ameaças e missões, a que se juntam orçamentos de defesa que são sempre limitados, a tarefa de planeamento torna-se num desafio particularmente difícil e complexo. Por esta razão é necessário dispor de práticas que permitam apoiar as decisões, obter as capacidades, e avaliar os resultados que forem sendo alcançados, para fazer alterações e correcções conforme necessário. Em consequência, é importante o enfoque no processo de tomada de decisão e nas ligações com os componentes desse planeamento (RTO, 2003:3).

É de referir que o longo prazo está dependente de tempo necessário para fazer as necessárias mudanças, ou incorporar equipamentos, e pode variar conforme a área da defesa a que se aplica. Assim, um processo adequado de planeamento pode ser a melhor



forma de tornar coerentes as decisões quanto a capacidades entre diversos ciclos e diferentes áreas abrangidas, procurando tomar as medidas mais eficazes tendo, também, sempre em conta a eficiência na utilização dos recursos. Um outro benefício deste tipo de processo ser regular e periódico é o de permitir que as organizações possam reflectir sobre o futuro e portanto melhorar a capacidade da organização ou estrutura, antecipando e preparando as respostas mais adequadas (RTO, 2003:3).

Existe uma variedade de aproximações ao planeamento estratégico, que embora vistas por vários ângulos, tendem todas a ser globais na sua abrangência, não sendo necessariamente complementares entre eles, ou sequer exclusivas, e se caracterizam sucintamente por foco de atenção.

O Processo de Planeamento :

- A partir do topo ou “*Top-down planning*”. Parte da estratégia para as tarefas, começando por política, interesses e objectivos ao mais alto nível, e seguidamente são elaboradas as estratégias mais detalhadas para atingir os objectivos e a partir daqui para os níveis mais baixos sucessivos.

- Planeamento com base nos recursos. O seu objectivo é obter a melhor capacidade que possa ser sustentável pelo orçamento. Não são avaliadas as alternativas ou capacidades que possam ser mais onerosas, mesmo que pudessem trazer mais vantagens ou maiores capacidades.

- Tecnologia e antecedentes históricos. O objectivo chave é obter superioridade operacional e estratégica através do desenvolvimento tecnológico. A estrutura e planos da força são aplicadas de forma a explorar este factor tecnológico.

- Aversão ao risco, ou risco mínimo. Conceitos e estruturas aplicadas são aumentadas e desenvolvidas. Desta forma não há novidades, mantendo as formas de actuar e organizar, que foram consideradas adequadas.

- Planeamento incremental. As capacidades existentes são o fundamento para as novas capacidades, e as mudanças apenas servem para melhorar as existentes com melhoramentos bem conhecidos. O cerne é a exploração de melhorias de curto prazo, tornando-se assim num exemplo de gestão de risco nesta área.

- Extensão histórica. Muito similar ao anterior, baseado no princípio de que o que funciona antes também servirá para o futuro. O resultado da análise efectuada com vista à projecção do futuro, impõe o desenvolver dos aspectos positivos constatados e tentar minimizar ou eliminar os negativos.



- Planeamento para capacidades. Neste método é feita uma análise funcional ao que se espera encontrar em futuras operações ou situações, sem entrar necessariamente com os resultados que se esperam. O resultado da análise não é específico em termos de sistemas de armas ou de quantitativos ou quadros de pessoal, mas sim numa descrição das capacidades que as unidades devem ter para as tarefas e missões esperadas. Assim definidas as capacidades necessárias, então são avaliadas as formas eficazes e eficientes, em termos económicos, de obter essas capacidades.

- Planeamento por cenários. Planeamento por cenários representativo de situações, ou cenários, previsíveis para o emprego das forças, com a identificação dos parâmetros de situação e de emprego operacional, que servem para avaliar as capacidades ou requisitos funcionais necessários para atingir os objectivos definidos nos cenários.

- Planeamento por ameaças. Parte da identificação de potenciais adversários e da avaliação das suas capacidades, e daí são estabelecidos os requisitos do que é necessário para os vencer, sendo explorados os aspectos qualitativos e quantitativos. Foi esta a forma de planeamento mais comum durante a Guerra Fria, sendo a diferença para o planeamento por cenários o incluir as missões do tipo humanitário ou sem emprego da força.

Os dois modos frequentemente mais utilizados são o planeamento por recursos, de uma forma balanceada com as necessidades, e o planeamento por cenários, sendo alguns dos seus aspectos desenvolvidos a seguir (RTO, 2003:4).

O Processo de Planeamento tem uma sequência lógica. Os objectivos de segurança definem os objectivos de defesa, ou conceito de defesa. O planeamento define os objectivos da defesa e da segurança, e uma estrutura de força, ou sistema de forças, e é o enquadrador para os planos de médio e curto prazo, pelo que o processo de planeamento é a ligação entre todas estas actividades e passos.

O planeamento estratégico insere-se num contexto mais vasto, de que o processo de planeamento faz parte. Na figura abaixo pretende-se ilustrar tanto o contexto, representado por todo o rectângulo, como pelo processo em si, representado pelas actividades dentro do sombreado.

Uma política de defesa bem definida, clara e com os objectivos estabelecidos de forma evidente, permitem estabelecer um plano de forma mais fácil. Dado o contexto actual cada vez é mais difícil essa nitidez ou clareza de definição, que só é possível face a situações e cenários muito concretos.

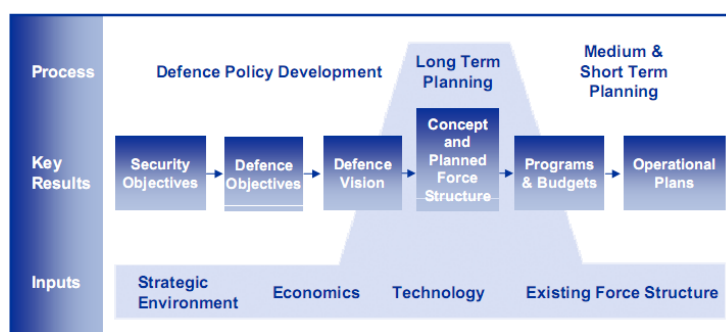


Figura III - Planeamento estratégico, ou de longo prazo, no seu contexto (RTO, 2003:5)

E, de qualquer forma, o conceito de defesa tem de começar por uma avaliação da situação em ligação com os objectivos de proteger os cidadãos, os valores, o território, etc. A partir daqui identifica as responsabilidades e objectivos da defesa e militares.

A análise de cenários e contextos permite focar a atenção nos aspectos que é necessário desenvolver e aprofundar. Desta forma é possível formular políticas de defesa e de transformação ou adequação das capacidades de defesa, e militares e assim avaliar o que é necessário fazer para dispor das capacidades adequadas. Os cenários não predizem o futuro mas permitem avaliar as variáveis a ter em conta, as suas interações e portanto avaliar o possível desempenho e resultados de uma forma tangível e compreensível face a futuros plausíveis (RTO, 2003: 6). Por esta razão os cenários devem ser escolhidos de forma a serem representativos e abrangentes, e também reconhecíveis e credíveis.

Outro factor importante é ainda o orçamento disponível, ou que se prevê. Os meios financeiros disponíveis determinam a dimensão, o tipo e dimensão de meios materiais, e o estado de aprontamento possível. Por outro lado, expectativas irrealistas no planeamento a longo prazo quanto a futuras disponibilidades financeiras podem levar a erros no planeamento de médio e curto prazo, que podem ter consequências muito sérias ou mesmo dramáticas.

O aspecto tecnológico tem também importância em três vertentes porque, ao criar novas oportunidades e capacidades de defesa, permite também oportunidades aos potenciais inimigos ou oponentes, o que, obviamente, é necessário ter em conta. Por fim é necessário ter em conta a interoperabilidade e os aspectos de funcionamento em ambiente conjunto e combinado.

Por fim é de observar o aspecto actual das capacidades. Por exemplo, os sistemas de armas tendem a manter-se ao serviço ao longo de décadas. Por outro lado, os programas de aquisição de novos sistemas de armas, de novas capacidades ou para modernizar e actualizar capacidades existentes, têm geralmente longos tempos de



aquisição. Em consequência, é necessário que o planeamento tenha em conta estes aspectos em termos das datas desejáveis para que as capacidades estejam disponíveis..

b. Modelo de Melhores Práticas

Em vários países da NATO (RTO, 2003:6) tem vindo a ser seguido um modelo, correspondendo às melhores práticas, e que é ilustrado na figura a seguir, com uma breve descrição de cada uma das actividades.

- Início e entradas (blocos 1a, 1b, 1c).- Para iniciar o processo são necessárias as definições políticas, como referido acima, e todas as condicionantes da situação envolvente, e por fim a criação tão ampla e abrangente dos cenários possíveis e que se antevêm com prováveis.

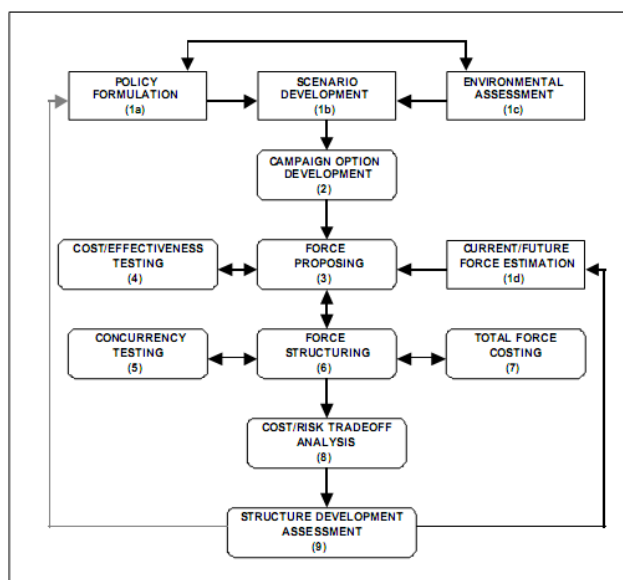


Figura IV – Modelo de Melhores Práticas

- Plano de acção (bloco 2) – definição para cada cenário dos objectivos, da expectativa de missões, objectivos e possíveis linhas de acção dos oponentes, incluindo actuações que não sejam de clara acção armada, pelo que é necessário ter bem definida a possível actuação, objectivos e regras de empenhamento face ao oponente ou oponentes.

- Proposta de força (bloco 3) – aqui é feita uma primeira aproximação á estrutura e capacidades, de forma a ter um mínimo de condições de cumprir a missão com sucesso. Esta proposta será afinada com o envolvimento dos passos a seguir.



- Análise custo / eficácia (bloco 4) – é feita análise às capacidades definidas e seus custos globais envolvidos, no sentido da optimização da utilização dos recursos. Pode envolver várias iterações envolvendo decisões várias conforme as alternativas. Pode envolver simulações ou testes e deve ainda entrar com vários dos principais factores como sejam acordos existentes de defesa, e várias capacidades: para gerar a força, de projecção e transporte, desempenho no teatro ou na acção, capacidade de sustentação e de rotação, comando e informações.

- Simultaneidade (bloco 5) - necessário avaliar e testar as possibilidades e probabilidades da ocorrência em simultâneo de vários cenários, e fazer avaliação de riscos e consequências.

- Estruturação da força (bloco 6) – é necessário fazer avaliação de factores como atrição, treino para rotação, manutenção e outros como os logísticos, para estruturar a força.

- Custo total do sistema de forças (bloco 7) - avaliação do custo total da estrutura e sistema de forças de forma a verificar se tem cobertura orçamental a longo prazo, tendo em conta as expectativas financeiras.

- Avaliação risco /custo (bloco 8) – definido o sistema de forças e estabelecidos os seus custos estimados, como normalmente os custos estimados excedem as capacidades existentes, há que tomar decisões que envolvem risco quanto às opções a tomar, e portanto quanto às capacidades de intervenção da defesa.

- Avaliação da implementação (passo 9) - retiradas as hipóteses não viáveis e chegado a um ponto bem definido e próximo do final é desenvolvido e apresentado o plano de implementação da proposta de força, que não tem de ser muito detalhada, mas deve permitir o trabalho adequado. Parte do detalhe pode e deve ser implementado nos planos de médio e curto prazo.

- feedback (passo 10) – sendo o processo um constante de evolução, após atingir o estágio final, as premissas e hipóteses iniciais devem ser revisitadas, assim como os passos sucessivos de modo a permitir afinação ou correcção adequadas.

c. Organização e Implementação

Para a implementação e desenvolvimento do processo é referido que um grupo de 10 a 15 elementos com experiência podem efectuar a análise e desenvolvimento em cerca de um ano, mas que já foi efectuado por um grupo com essa dimensão em 6 semanas de



trabalho exclusivo (RTO, 2003:17). Verifica-se assim que não há uma matriz única, mas que pode ser variável no tempo e nos recursos (RTO, 2003:15).

O método descrito pressupõe uma organização para o implementar e necessita de alguns cuidados na implementação e desenvolvimento do mesmo. O método e processo devem ser do conhecimento e aceites por toda a organização. Portanto o plano estratégico deve:

- ter linhas de orientação claras
- ter relevância para as situações previsíveis
- propor um conjunto de acções exequíveis e realistas, com o respectiva avaliação de riscos e potencialidades.

Para melhor desenvolvimento do processo bem como para se obterem os melhores resultados, existe todo interesse em envolver os elementos chave e importantes tanto quanto possível, permitindo o envolvimento abrangente e de diversas entidades ou organizações. Assim, existem várias possibilidades e oportunidades para o efectuar de que se indicam algumas a seguir:

- definição das directivas de planeamento e oportunidades e necessidades associadas, reconhecendo a necessidade de mudança ou ajuste;
- aprovação aos vários níveis das hipóteses, constrangimentos e objectivos a atingir;
- participação de elementos chave das áreas interessadas (“stakeholders”) de modo a permitir o seu envolvimento e participação adequadas;
- visitar e avaliar as acções e passos intermédios e redireccionar, se aplicável, novas análises e alternativas ou hipóteses;
- coordenação do resultado final e do plano;
- transformar o plano de capacidades em directivas de forma a também poder orientar o médio e o curto prazo (RTO, 2003:19).

Por de tratar de assunto que tem relevância em termos de apoio a decisores e de interesse para a NATO o painel SAS do RTO vai realizar uma reunião em Sofia, Bulgária, de 26 a 28 April 2010, com objectivo de analisar e discutir modelos de análise que possam, ou estejam a contribuir, para ajudar nas decisões sobre transformação nos vários países. O objectivo é juntar as necessidades sentidas por quem está a implementar e os analistas, com o objectivo de partilhar informação entre quem necessita e quem desenvolve sistemas e metodologias de forma a implementar ou desenvolver metodologias que apoiem a



transformação, e assim apoiar quem toma as decisões quanto a meios (RTO, 2009).

d. Possibilidade de Implementação

Pelo que atrás foi exposto, parece ser adequada a adopção de modelo de prospectiva como os mencionados estudos da NATO, nomeadamente o das melhores práticas descrito anteriormente, e que estão em paralelo com a metodologia desenvolvida e explanada por Michel Godet, representante da escola francesa da prospectiva. A implementação desta metodologia faz apelo à existência de estrutura de funcionamento adequada e que acompanhe como necessário a evolução e desenvolvimento dos factores e actores relevantes para a definição de estratégia de longo prazo.

A actual situação geoestratégica bem como a situação económica e as perspectivas futuras relevam a necessidade de sistematizar e concretizar todo o processo de planear o longo prazo, e portanto efectuar a prospectiva estratégica, para permitir melhor fundamentar as decisões no presente. A tendência tem sido de estabelecer planos que se focam mais no curto e médio prazo, sendo mais escassas os documentos de referência relativo ao longo prazo.

O desenvolvimento da prospectiva estratégica militar, nomeadamente no âmbito dos processos de transformação é uma das novas competências atribuídas ao EMGFA, como referido, em concreto, cabe ao Estado Maior Conjunto, e neste à DIPLAEM o desenvolvimento desta actividade. Daqui decorre uma proposta de implementação, para ser efectuada de forma estruturada e formalizada desta análise e metodologia, a ser levada a cabo pela DIPLAEM, para desenvolver a análise de forma continua e em estreita ligação com as outras áreas do MDN, bem como com as áreas dos Ramos envolvidas nos processos de planeamento. Deve promover, realizar e coordenar estudos e análises, nomeadamente com outras entidades, militares ou civis, interessadas nesta área e tendo em conta também os ciclos de planeamento, e fazer ainda a monitorização de tendências e apresentar os pareceres que entenda relevantes. Um dos objectivos desta estrutura, ou grupo, deve ser o de produzir documento enquadrador do planeamento a longo prazo, que sirva de referência para o desenvolvimento das outras actividades de planeamento militar como sejam o ciclo bienal de planeamento de forças e os ciclos de revisão das leis de programação militar. A produção de um documento deste tipo será uma das actividades, requerendo depois a sua actualização ou produção de nova edição, de forma periódica ou, talvez de forma mais realista, sempre que se entender haver razões suficientes que o



justifiquem, por alteração significativa dos factores externos, ou de fundo que possam influenciar de forma significativa as linhas em vigor propostas.

Quanto ao pessoal envolvido na estrutura, entende-se que, face ao recomendado na literatura consultada e aos objectivos, deve ser uma área dotada de militares ao nível de Coronel ou Capitão-de-Mar-e-Guerra e Tenente Coronel / Capitão de Fragata, num efectivo de 3 a 4 com experiência diversificada entre eles, dos vários ramos, em situação de dar continuidade, com experiência e exposição ao planeamento de longo prazo e apetência para a área, e que possa incluir formação adequada, incluindo cursos específicos em Portugal.

Entende-se ainda ser recomendável o recurso à ligação ao Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) de modo a possibilitar a natural ligação à área vocacionada para a investigação e, até pela possibilidade de estabilidade e partilha de informação, de forma a dar continuidade e sequência às lições aprendidas. Esta ligação pode passar por promover o envolvimento e participação em estudos prospectivos, ou “encomendando” esses estudos, dada a natureza, objectivo e capacidade deste Instituto e centro de estudos, agora ainda mais facilitado porque também depende do CEMGFA.

Relações com outras entidades fora do EMGFA:

- os Ramos, os respectivos estados maiores, ou quem for entendido adequado conforme o estudo ou a situação a avaliar;
- com a DGPDN uma coordenação estreita quanto à prospectiva estratégica global, e objectivos e riscos;
- com a DGAIED a coordenação estreita quanto às questões de aquisição e obtenção de meios, desenvolvimento de programas e necessidades e investigação e desenvolvimento que possam ser identificadas, bem como as infra-estruturas, se necessário;
- com a DGRH a coordenação no que respeita à área de recursos humanos, no médio e longo prazo;
- com o Instituto de Defesa Nacional (IDN) – aproveitando o seu âmbito e capacidades a utilização de estudos com os recursos e conhecimentos existentes mais virado para a área política;
- com recurso a outras entidades, se necessário e recomendável, de outras áreas que promovam ou possam promover investigação deste tipo como as Academias, universidades ou centros de investigação;



- constituição, quando e como necessário, de grupos (ad hoc) para a realização de estudos.

e. Síntese

Os vários membros da NATO reconhecendo a constante necessidade de tomar as melhores decisões possíveis face à variabilidade e às incertezas do futuro e às limitações orçamentais têm procurado implementar as melhores metodologias de análise e apoio à decisão de forma a dar hoje a melhor resposta aos desafios de amanhã. tendo algumas indicações num manual de *long term planning* que coincide no essencial com a metodologia prospectiva, incluindo a utilização de cenários. Tudo isto é importante tendo em conta o processo de transformação que é reconhecido ser um processo contínuo de análise da decisão e adaptação a respostas e situações que podem ser as mais variadas mas com alguns factores dominantes.

Entende-se que fica assim validada a Hipótese 3 de que a metodologia prospectiva é adequada para o apoio às decisões quanto aos processos de transformação e quanto a decisões para obtenção de meios, bem como é adequada a implementação de uma estrutura para fazer o seu desenvolvimento.

5. Conclusões e Recomendações

É reconhecido que estamos num tempo em que as incertezas aumentam, sendo grande a variedade e diversidade de ameaças ou de áreas de actuação que a componente militar deve enfrentar ou encontrar respostas adequadas nas diversas áreas de interesse para Portugal, conjugado com a sua participação nas várias organizações internacionais de que faz parte. Desta forma é relevante a necessidade de adaptação, e portanto a transformação e adequação de meios, que a organização militar precisa de passar para encontrar as respostas e estar preparada para desempenhar as suas funções de forma a corresponder às necessidades. Por outro lado são também reconhecidas as condicionantes relativas aos meios materiais quer pelo nível de investimento necessário quer ainda pelos longos ciclos de vida, bem como os também longos tempos de aquisição, especialmente no que respeita a meios que requerem investimentos financeiros significativos. Acresce que as decisões que têm que ser tomadas devem ter em conta não só o imediato mas muito o que se tem em vista no longo prazo. Daqui decorre a necessidade do desenvolvimento de análise e estudo, para fundamentar as decisões que respeitem ao longo prazo.

Este estudo desenvolveu-se em várias etapas. Iniciou-se com a análise dos principais factores do planeamento estratégico militar e as suas envolventes, uma breve



análise à questão dos meios e limitações, e ainda à estrutura e organização envolvidas nesse planeamento. Seguiu-se a análise à metodologia prospectiva, sua organização e estrutura, bem como aos estudos, análises e implementação de estruturas ao nível da NATO, da UE e de França, Espanha e Holanda. Na parte seguinte analisou-se o que é recomendado pela NATO como a melhor prática nesta área seguida da apresentação de uma possibilidade de estrutura para a implementação da metodologia e de funcionamento.

Face à actualidade da necessidade do planeamento ter em conta a incerteza e os factores influentes no longo prazo, ressaltando a importância da prospectiva estratégica militar, recomenda-se a implementação da metodologia e funcionamento como apresentado, ao nível da DIPLAEM para o desenvolvimento das actividades e funções nesta área, em linha com as suas atribuições constantes na legislação. Esta actividade deve ser desenvolvida em articulação com os outros intervenientes no processo, e adoptando a metodologia indicada, acompanhando sempre os desenvolvimentos que se observem nesta área. O objectivo deve ser o da produção de análise prospectiva de forma a possibilitar a melhor fundamentação possível na tomada das decisões, com o objectivo de dispor das adequadas capacidades militares quando necessário.



BIBLIOGRAFIA

Livros

- GODET, Michel (1985). *Prospective et Planification Strategique*. Economica.
- GODET, Michel (2000). *Caixa de Ferramentas Estratégica*, CEPES, Lisboa, 1 de Junho de 2000 [em linha]. [referência de 04 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em: < <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-po.pdf>>.

Revistas, Artigos, Conferências, Intervenções

- ACT (2009) *Allied Commander Transformation 2009 Chiefs of Transformation Conference One Transformation - Many Solutions* 15-16 December 2009. [referência de 20 Fevereiro de 2010] Disponível na Internet em:< https://transnet.act.nato.int/WISE/Events/2009COTC/The2009COT2/2009COTCAg0/file/_WFS/2009%20COTC%20Agenda%20%2811%20Dec%2009%29.pdf>
- *Allied Commander Transformation* (ACT) (2009b) [referência de 20 de Outubro de 2009] Disponível na Internet em:< <http://www.act.nato.int/content.asp?pageid=240>>
- ALVARENGA, António (2007). *Estratégia e Competitividade, Prospectiva Estratégica*. Apresentação na Universidade de Aveiro, 20 Abril 2007. [referência de 21 de Outubro de 2009] Disponível na Internet em: <http://www2.egi.ua.pt/cursos/files/EC/Prospectiva1DEGEI_2007_swc.pdf>
- CEMA (2005). *Décret N° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état major*[em linha]. [referência de 9 de Janeiro de 2010], disponível em< http://www.Defense.gouv.fr/ema/commandement/le_chef_d_etat_major/decrets/decret_n_2005_520>
- CEMA (2009). *Allocution du CEMA à l'IRSEM major*[em linha] 06 Outubro 2009. [referência de 9 de Janeiro de 2010], disponível em:
<http://www.defense.gouv.fr/ema/commandement/le_chef_d_etat_major/interventions/discours/06_10_09_allocution_du_cema_a_l_irsem>
- CESEDEN (2007). *Prospectiva de Seguridad Y Defensa: Viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN*, Monografías del CESEDEN, [em linha] Outubro, 2007. [referência de 20 de Fevereiro de 2010], disponível em:< <http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Monografia99.pdf>>
- DAS, *Les enjeux de la prospective* [em linha]. [referência de 9 de Janeiro de 2010], disponível em <http://www.defense.gouv.fr/das/node_97861/les_enjeux_de_la_prospective>
- DASb, *Les enjeux de la prospective* [em linha]. [referência de 9 de Janeiro de 2010],



- disponível em <http://www.defense.gouv.fr/das/prospective_de_defense/les_enjeux_de_la_prospective>.
- DASc, *Réseaux et synergie* [em linha]. [referência de 9 de Janeiro de 2010], disponível em <http://www.defense.gouv.fr/das/prospective_de_defense/les_enjeux_de_la_prospective/reseaux_et_synergie>.
 - Davis, Paul K. (2002) *Capability-Based Planning, mission System Analysis, and Transformation* [em linha]. RAND, 2004, [referência de 18 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/2005/MR1513.pdf>.
 - EDA (2008), *Background Note* [em linha] 8 July 2008. [referência de 19 de Janeiro de 2010], disponível em <<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=386>>.
 - IXAM *The 30-year prospective plan of the Ministry of* [em linha]. [referência de 9 de Janeiro 2010]. Disponível na Internet em: <www.rand.org/pubs/research_briefs/RB117/index1.html>
 - JOUVENEL, Hugues de. *Descobrir tendências para não ser apanhado desprevenido* [em linha]. 11 Abril 2009, [referência de 04 de Novembro de 2009], Disponível na Internet em: <<http://janelanaweb.com/manageme/jouvenel.html>>.
 - MDE. *Estado Mayor de la Defensa* [em linha]. [referência de 20 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.mde.es/ooee/emad/>>.
 - MDEa. *Estado Mayor de la Defensa* [em linha]. [referência de 20 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.mde.es/organizacion/organigramaMinisterio/estadoMayor/>>.
 - MDEb. *La División de Estrategia e Planos* [em linha]. [referência de 20 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.mde.es/Galerias/ooee/fichero/EMD_DIVESPLA.pdf>.
 - MDEc. *Estructura del EMACON* [em linha]. [referência de 20 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.mde.es/Galerias/ooee/fichero/EMD_EMACON_estructura.pdf>.
 - Moreira, Adriano (2010). *O Estado Exíguo e as Hipóteses Estratégicas*. Conferência no IESM em 21JAN2010
 - NATO (2006). *Future World Scenarios. Supporting Paper to the Long Term Requirements Study* [em linha]. Allied Command Transformation (ACT), Abril 2006 :



- [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.act.nato.int/media/Multiple_Futures/ACTFutureWorldScenariosApr06.pdf>.
- NATO (2009). *Multiple Futures Project – Navigating Towards 2030 Final Report* [em linha]. Allied Command Transformation (ACT), Abril 2009 : [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.act.nato.int/media/Multiple_Futures/20090503_MFP_finalrep.pdf>
 - NATO (2009a). *Mult Annex A: The Multiple Futures Project Methodology* [em linha]. Allied Command Transformation (ACT), Abril 2009 : [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.act.nato.int/media/Multiple_Futures/20090503_MFP_annexes.pdf>
 - NATO (2009b). *Findings and Recommendations* [em linha]. Allied Command Transformation (ACT), Abril 2009 : [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.act.nato.int/media/Multiple_Futures/20090503_MFP_findinds.pdf>
 - RTO (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning- Work performed by the RTO Studies, Analysis and Simulation Panel (SAS) RTO TECHNICAL REPORT -69* [em linha]. Research and Technology Organization (RTO), Abril 2003 : [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na Internet em: <[http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069/TR-069-\\$\\$ALL.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069/TR-069-$$ALL.pdf)>.
 - RTO (2008). *Capability based Long Term Planning e RTO Studies, Analysis and Simulation Panel (SAS) RTO-MP-SAS-072*. Research and Technology Organization (RTO), Novembro 2008>.
 - RTO (2009). *Analytical Support to Defence Transformation RTO Studies, Analysis and Simulation Panel (SAS) RTO-SAS-081/RSY*. Research and Technology Organization (RTO), 4 Setembro 2009. [referência de 20 de Fevereiro de 2010] Disponível na Internet em: <<http://www.rto.nato.int/panel.asp?panel=SAS&topic=act#>>
 - TTCP (-). *Guide to Capability-Based Planning* [em linha]. The Technical Cooperation Program Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3 [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.dtic.mil/ttcp/JSA-TP-3-CBP-Paper-Final.doc>>



Legislação e Documentos Oficiais

- *AAP-6 (2008). NATO Glossary of Terms and Definitions*. NATO Allied Publication, NATO Standardization Agency.
- *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Janeiro. Publicada no Diário da República, N.º 16, 1.ª Série - B, 20Jan03.
- *EDA (2006) - Long-Term Vision Report*. [em linha]. [referência de 27 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146>>.
- *Lei de Programação Militar*. Lei Orgânica n.º 4/2006 de 29 de Agosto. Publicada no Diário da República, 1.ª Série, N.º 166, 29Ago06.
- *Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares*. Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro. Publicada no Diário da República, 1.ª Série, N.º 173, 08Set08.
- *Lei de Defesa Nacional*. Lei 31-A/2009 de 7 de Julho, Diário da República, 1.ª série N.º 129 7 de Julho de 2009 pag. 4344-(9).
- *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)*. Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de Julho, Diário da República, 1.ª Série – N.º 19 – 7 de Julho de 2009, p. 4344-(2).
- *Lei Orgânica do EMGFA (LO/EMGFA)*. Decreto-Lei n.º 234/2009, de 15 de Setembro, Diário da República, 1.ª Série – N.º 179 – 15 de Setembro de 2009, p. 6444; : [em linha]. Lisboa: EMGFA, 2009 – [referência de 15 de Dezembro de 2009] Disponível na Internet em: <<http://www.emgf..>> .
- *Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional*. Decreto-Lei n.º 154-A/2009, de 6 de Julho, Diário da República, 1.ª série — N.º 128 — 6 de Julho de 2009
- *Lei Orgânica do Exército*. Decreto-Lei n.º 231/2009, de 15 de Setembro, Diário da República, 1.ª série — N.º 179 — 15 Setembro de 2009
- *Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional*.
- *Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 28 Fevereiro*. Publicada no Diário da República, N.º 42, 1.ª Série-B, 28Fev08, p. 1328.

Sites na Internet

- *Assembleia da República*: <<http://www.parlamento.pt/Paginas/default.aspx>>.



- *Allied Command Transformation*: <http://www.act.nato.int>>.
- *Diário da República Electrónico*: <<http://dre.pt>>.
- *Estado-Maior General das Forças Armadas*: <<http://www.emgfa.pt>>.
- *Etat Major des Armées*: <<http://www.defense.gouv.fr/ema>>.
- *European Defence Agency*: <<http://www.eda.europa.eu/>>.
- *Exército Português*: <<http://www.exercito.pt/>>.
- *Força Aérea Portuguesa*: <<http://www.emfa.pt/www/index.php>>.
- *Instituto de Defesa Nacional*: <<http://www.idn.gov.pt/index2.php>>.
- *Marinha Portuguesa*: <<http://www.marinha.pt/>>.
- *Ministério da Defesa Nacional*: <<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt>>.
- *North Atlantic Treaty Organization*: <<http://www.nato.int/>>.
- *Portal do Governo*: <<http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/>>.
- *União Europeia*: <http://europa.eu/index_pt.htm>.
- *US Department of Defense*: <<http://www.defenselink.mil/>>.

Entrevistas e contactos pessoais

- Chefe da Divisão de Planeamento do EMGFA, Major-General António Xavier L. Faria de Menezes, 15JAN 2010
- Ouwehan, Henk, Major (2010) Policy Advisor Future Concepts Branch, Force Development Division, Ministry of Defence (Holanda), via internet, várias datas.
- Quesada, Guillermo Blanco, Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas, Estado Mayor de la Defensa (Espanha) via internet, várias datas.



APÊNDICE 1 – GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Prospectiva - Abordagem pluridisciplinar que pretende, por um lado, explorar os futuros possíveis a médio e longo prazo, fazendo portanto um exercício de antecipação, e, por outro, pretende também examinar quais são as políticas e as estratégias que podem ser adoptadas para inflectir o curso da evolução no sentido do futuro desejado por quem faz esse exercício. Entende-se que o futuro não está predeterminado, ou decidido à partida. «*Les jeux ne sont pas faits d'avance*», contrariando assim uma visão mais determinista; o futuro não se pode adivinhar, como se julgava na Antiguidade, mas pode ser construído. Por isso, na sua essência, nenhuma disciplina pode predizer o futuro ou o pode prever de um modo "científico". O futuro está em aberto e o desafio é tomar as acções possíveis de forma a "construir" o futuro escolhido, mais do que ser vítimas de um futuro alheio. A prospectiva não é nem predição, nem profecia, nem ficção científica.

Entende-se assim que o futuro não nasce do nada, e o que se pode fazer é descortinar as suas tendências pesadas ou as emergentes, perceber quem são os seus actores, e procurar desenhar quais são os futuros possíveis ('futuríveis' – *futuribles*) que daí poderão surgir. Por tudo isso é uma actividade intelectual de alto risco. Mas é cada vez mais necessária nos tempos que correm, ou então a acção limita-se a gerir as urgências, deixando de ter margem de manobra para construir o futuro que se deseja (*"futurable"*) (Jouvenel, 2009).

Prospectiva Estratégica - expressão prospectiva estratégica tem sido mais frequente desde o fim dos anos oitenta, dado que a acção estratégica tem de ter em conta o "ver longe, largo, profundo, assumir riscos, pensar no homem", como mencionado por Gaston Berger (1964) como o faz a prospectiva, enquanto por outro lado e segundo o mesmo autor, "olhar o futuro perturba o presente", isto é, a antecipação convida à acção (Godet, 2000: 9).

Planeamento longo prazo – (*Long term planning – NATO*) – Quando referido à defesa, o planeamento de longo prazo geralmente foca-se no futuro de 10 a 30 anos (RTO, 2003; 2)



APÊNDICE 2 – MATRIZ CONCEPTUAL DO TII

Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Confirmação
Qual a organização e metodologia a adoptar para que a análise prospectiva possa contribuir para os processos de transformação organizacional e o planeamento de forças?	Quais os factores que influenciam o planeamento estratégico militar e a adequada disponibilidade de meios quando necessários, face à velocidade de mudanças verificada ?	A estratégia militar nacional é influenciada por factores externos e necessita de definir e adequar a estrutura e obter os meios adequados para cumprir as missões de forma adequada.	Capítulo 2. d. Confirmada
	Qual a utilidade da análise prospectiva, quais as suas vantagens e como pode ser utilizada ? ?	A metodologia prospectiva permite adequada análise para apoiar as decisões de planeamento estratégico a longo prazo quanto a organização e meios necessários..	Capítulo 3. f. Confirmada
	Qual a estrutura e metodologia a implementar que permitam fazer prospectiva estratégica militar no apoio às decisões/propostas do CEMGFA ?	A implementação de uma estrutura de funcionamento ligeira e conjunta, mas contínua, e a adopção da metodologia prospectiva permitem acompanhar em permanência as alterações estratégicas e as transformações que vão ocorrendo e preparar/fazer propostas de meios em consonância.	Capítulo 4. c. Confirmada
<p>Face à situação em que incertezas quanto ao futuro aumentam, é grande a variedade e diversidade de ameaças ou de áreas de actuação em que a componente militar deve dispor de respostas adequadas nas diversas áreas de interesse para a área da Defesa em Portugal, também na vertente da sua participação nas organizações internacionais a que pertence. Daqui resulta a necessidade de transformação e adequação de meios de que deve dispor. Daqui resulta relevância da prospectiva estratégica militar, no sentido do planeamento estratégico de longo prazo, pelo que se procurou identificar práticas e metodologias comuns nesta área, na área civil e na área militar em vários países e na NATO.</p>			



APÊNDICE 3 –PROSPECTIVA, PREVISÃO E VISÕES DO FUTURO

	Causas de erro da previsão	Características da prospectiva
Visão	Parcelar “ todas as coisas são iguais como foram antes “	global “ nada é igual ao que foi “
Variáveis	Quantitativas, objectivas e conhecidas	Qualitativas, quantificáveis ou não subjectivas, conhecidas ou encobertas
Relações	Estáticas, estruturas constantes	Dinâmicas, estruturas evolutivas
Explicação	O passado explica o futuro	O futuro, razão de ser do presente
Futuro	Único e certo	Múltiplo e incerto
Método	Modelos deterministas e quantitativos (económétricos/ matemáticos)	Análise intencional Modelos qualitativos (análise estrutural) e estocásticos (impactos cruzados)
Atitude face ao futuro	Passiva ou adaptativa (futuro determinado)	Activa e criativa (futuro desejado)

Fonte : Godet, 1985:30



FORMAS DE OLHAR O FUTURO

CONJECTURA Hipótese provável	PROSPECTIVA Visão : global qualitativa voluntarista múltipla (cenários)
PROJECCÃO Prolongamento ou inflexão no futuro de tendências passadas	PREVISÃO Estimativa associada a um grau de confiança Visão quantitativa e determinista
PREDIÇÃO Anunciar em avanço (oráculo de Delfos)	FUTUROLOGIA (conceito anglo saxónico) conjunto de pesquisas sobre o futuro
PROFECIA Predição por inspiração divina	CENÁRIOS Conjunto coerente de hipóteses
PLANIFICAÇÃO “consiste em conceber um futuro desejado, bem como os meios para os alcançar “ R. Ackoff (1973)	

Fonte : Godet, 1985:32



APÊNDICE 4 – IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRUTURA PARA PROSPECTIVA NO ***Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional- (CESEDEN)***

A questão da abordagem à prospectiva na área da Defesa e a organização necessária para uma estrutura dedicada no *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional- (CESEDEN)*, o equivalente ao IESM, foi avaliada num estudo de 2007 (CESEDEN, 2007). Os autores abordam a necessidade de olhar para o futuro face às muitas incertezas e ambiente alterado no panorama da Defesa, avaliam as características e vantagens da abordagem prospectiva e daí concluem pela sua aplicabilidade no Âmbito do ciclo de planeamento estratégica a este tipo de metodologia. A abordagem é similar à que já foi apresentada neste trabalho no início deste Capítulo (CESEDEN, 2007:24). A necessidade dessa implementação poderia satisfazer vários requisitos identificados como sejam os da organização militar, particularmente os estratégicos ou de longo prazo, realização de estudos para apoio a decisões, a monitorização de vários aspectos do ambiente da sociedade e mundial, com indicadores adequados, na procura de eventos, acontecimentos ou factores significativos e que possam influenciar o futuro especialmente se tenham potencial para ser ameaças. Pode ainda desenvolver e apoiar as actividades do Centro (CESEDEN, 2007:26). Faz em seguida uma breve súmula das organizações existentes e o seu funcionamento para a área da Defesa noutros países como a França, a Inglaterra e os Estados Unidos (CESEDEN, 2007:31), bem como a forma como outras áreas abordam e utilizam esta metodologia.

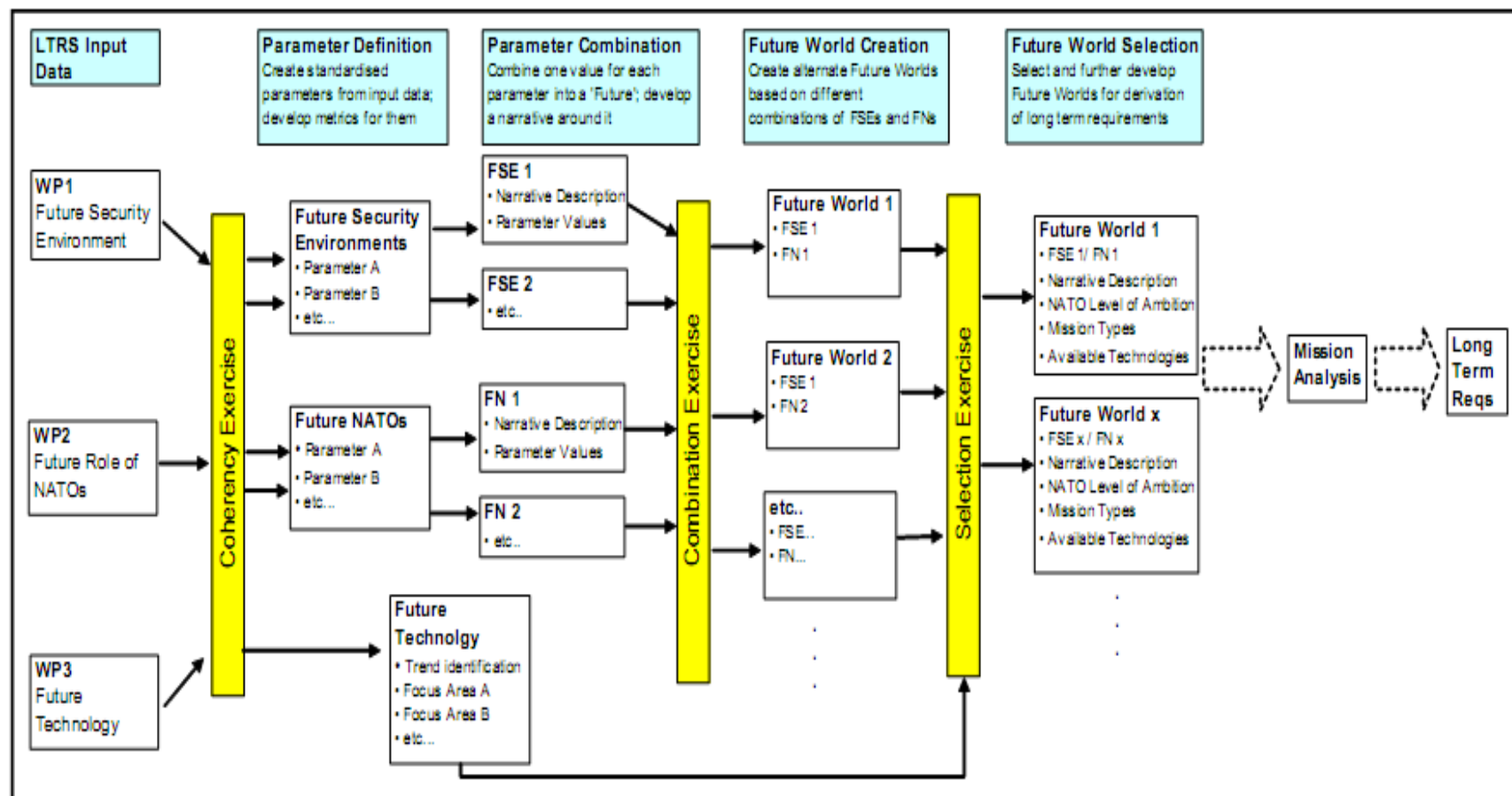
É apresentada depois a proposta da estrutura a implementar que seria, em síntese, na dependência do Departamento de Estudos e Investigação, que se relaciona com os vários departamentos encarregues da Estratégia e Planeamento ao nível do Estado Maior da Defesa e dos Ramos, e outros do Ministério da defesa, bem como de Universidades e centros de investigação externos à Defesa que prossigam ou tenham actividades neste âmbito (CESEDEN, 2007:45). A estrutura proposta seria permanente com a respectiva chefia e com um grupo de analistas e outro de especialistas. O grupo de analistas teria 4 oficiais colocados em permanência, dos diferentes Ramos, com especialidades e formação variada, sendo o seu chefe de nível Coronel/ Capitão de Mar e Guerra e os restantes de nível tenente Coronel/ Capitão de fragata, todos eles com formação ou conhecimentos na área da prospectiva estratégica. A constituição deveria ainda respeitar o objectivo de funcionar com o espírito conjunto e portanto incluir os Ramos (CESEDEN, 2007:47). O grupo de especialistas será constituído *ad-hoc* conforme os estudos a realizar e a



necessidade de incorporar as especializações necessárias, e sendo pessoal externo à unidade proposta (CESEDEN, 2007:47). Os estudos e análises devem referir-se sempre ao médio e longo prazo, com um limite temporal de 20 anos. Após esta proposta é apresentada a metodologia entendida adequada para a implementação e desenvolvimento das análises e estudos, e que segue a geralmente referida para a implementação da prospectiva estratégica (CESEDEN, 2007:53) .



ANEXO A – Processo de definição dos *Long Term Requirements* e cenários



Fonte : NATO, 2006: 2-2



ANEXO B – Projecto *Multiple Futures* da NATO (2009)

MULTIPLE FUTURES PROJECT - Executive Summary

FRICTION in international level decision making

Economic **INTEGRATION** of globalised actors

ASYMMETRY of wealth and power

CHANGING STATE CAPACITY and the distribution and management of power

RESOURCE ALLOCATION of raw materials, energy, water and food

COMPETING IDEOLOGIES AND WORLD VIEWS

CLIMATE CHANGE impacting international relations and commerce

USE OF TECHNOLOGY and innovation likely to produce breakthrough events

DEMOGRAPHICS including migration and urbanisation

DARK SIDE OF EXCLUSIVITY (*Integration, Climate Change, Resource Allocation, Changing State Capacity*) Weak and failed states generate instability in areas of interest, and the states of the globalised world are faced with related strategic choices.

DECEPTIVE STABILITY (*Demographics, Resource Allocation, Friction*) Developed states preoccupied with societal change and demographic issues rather than geopolitical risk.

CLASH OF MODERNITIES (*Use of Technology, Demographics, Competing Ideologies and Worldviews*) Advanced, rational networked societies with inherent fragility challenged by external authoritarian regimes.

NEW POWER POLITICS (*Friction, Competing Ideologies and Worldviews, Resource Allocation, Integration*) Increasing number of major powers, competition and proliferation undermine value of international organisations.

Fonte : NATO, 2009: 5



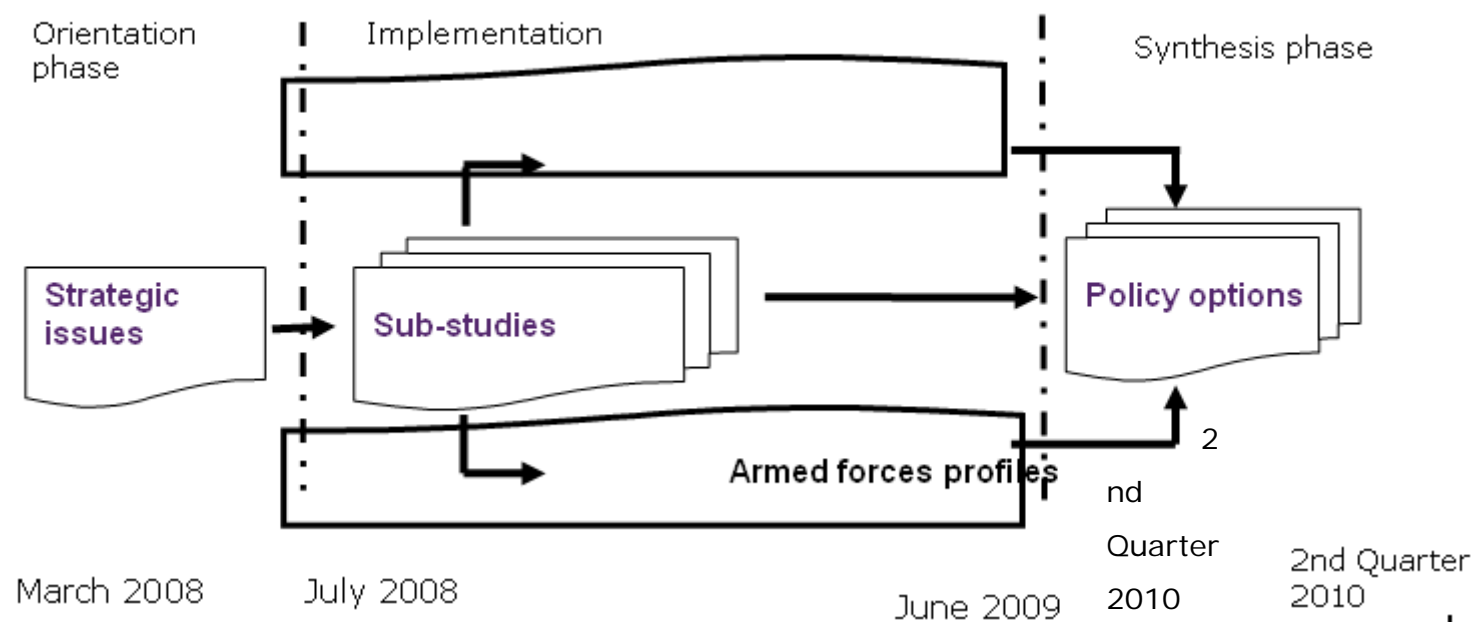
ANEXO C – Projecto *Multiple Futures* da NATO - Recomendações

Insights	Focus Areas	Concepts & Doctrine Recommendations	Capability Enhancement Recommendations
<p>Insight 1: The evolving nature of risks and threats to vital interests will challenge strategic unity and solidarity within the Alliance, as well as the common understanding of what constitutes an Article 5 attack.</p> <p>Insight 2: Increased interaction with non-NATO nations and other international actors will create opportunities for the Alliance to extend its role in enhancing security and stability outside traditional areas of engagement.</p> <p>Insight 3: Determined adversaries enabled by readily available technologies, will lack Alliance vulnerabilities in unexpected ways, requiring the Alliance to consider changes in the character of military operations and warfare.</p> <p>Insight 4: Increased interaction with other international actors will provide NATO the opportunity to positively shape and influence ideas, values and events in a globalised world.</p>	Adapting to the Demands of Hybrid Threats	<ul style="list-style-type: none"> Enhance/develop offensive and defensive concepts, strategies and legal frameworks to deter, respond to and counter attacks in ungoverned/sensitive mission areas. Re-evaluate the ability to collect, share, and fuse all sources of intelligence. Develop a comprehensive concept/strategy to strengthen partnerships with industry and shorten acquisition time for new technologies. 	<ul style="list-style-type: none"> Develop culture suited to countering hybrid threats. Maintain conventional and nuclear competency. Operate across the spectrum of conflict. Present credible force to deter in all domains. Retain technological advantage + rapidly assess emerging technologies. Detect, identify, locate, and engage cyber attackers. Ensure C2 systems are agile, configurable, with decision making at times appropriate level. Develop advanced Joint ISR capabilities. Strengthen NATO Network Enabled Capabilities (NNEC).
	Operating with Others & Building Institutions	<ul style="list-style-type: none"> Examine cooperation, roles and exchange of liaison officers with non-NATO actors. Implement fully the Comprehensive Approach. Strengthen support to good governance, mentor and advise nations. Ensure partner involvement in operational planning. Implement fully the UN-NATO Joint Declaration. Implement policy to mentor and advise indigenous forces. Understand and evaluate outsourcing of security. 	<ul style="list-style-type: none"> Develop standards for security assistance missions, security sector reform, and the force's cultural awareness. Enhance capability to partner with non-NATO actors. Strengthen the strategic relationship between NATO, the EU, and the UN. Rapidly assess opposing forces' use of technology. Create an aggressive capability to translate new technological developments into solutions.
	Conflict Prevention, Resolution and Consequence Management	<ul style="list-style-type: none"> Adapt organisational structures, authorities and decision-making processes. Legal framework, doctrine for non-lethal force. Implement fully NATO partnership with the EU. Improve the NATO-EU partnership on non-proliferation and consequence management. Establish framework for NATO-EU comprehensive planning and liaison. 	<ul style="list-style-type: none"> Adapt Headquarters C2 Structures for Comprehensive Approach, including integration of Governmental and International Organisations. Adapt force structures and planning to include newer missions, and response to natural disasters.
	Counter Proliferation	<ul style="list-style-type: none"> Enhance force preparedness & better support national civil authorities. Harmonise C2 and information systems. 	<ul style="list-style-type: none"> Develop, with GO & IO, capability to detect, track, identify, target & engage WMD/E actors. Develop robust consequence management with GO/IO. Develop the capability to aid first responders and recovery efforts, and to survive and fight a WMD/E war.
	Expeditionary & Combat Capability in Austere Environments	<ul style="list-style-type: none"> Ensure better coordination between defence and operational planning. Better align defence planning capabilities with evolving political-military requirements. Develop a comprehensive maritime strategy to address the threats presented by population shifts, energy scarcity, organised crime, technology savvy adversaries, terrorism and WMD proliferation. 	<ul style="list-style-type: none"> Maintain the ability to conduct the full range of operations and missions concurrently. Switch seamlessly between lead and supporting roles. Improve operational planning to take into account the increasing complexity of Rules of Engagement. Deploy mobile, credible, interoperable and sustainable forces to remote locations on short notice. Deliver modern, capable air mobility for rapid response and transport in urban environments.
	Strat Comms & Winning Battle of Narrative	<ul style="list-style-type: none"> Develop coherent messages and an engagement strategy that reflects strategic goals and supports core values, ideas, missions and operations. 	<ul style="list-style-type: none"> Broaden cooperation to deliver the Alliance narrative. Communicate NATO's purpose and operational commitments, both domestically and internationally. Improve communications support to operations.
	Organisational & Force Development Issues	<ul style="list-style-type: none"> Ensure concepts and doctrine support the requirement for flexible command and balanced force structures, to respond to the evolving nature of risks and threats to Alliance vital interests. 	<ul style="list-style-type: none"> Develop distributed training with enhanced modelling and simulation capabilities. Adapt C2 for improved responsiveness, flexibility. Adapt force structure for Security Assistance missions. Adapt recruitment processes and share best practices. Establish education & training standards to develop highly educated, culturally aware forces.

Fonte : NATO, 2009: 69



ANEXO D – Plano de Trabalho estudo FFAA Holanda 2020



Fonte : ACT, 2009